



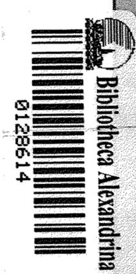
د. نجوى إبراهيم محمود

السياسات العامة والتغير السياسى فى مصر

سياسة الإسكان

دراسة حالة

١٩٧٤-١٩٨٦




سياسة الإسكان

الطبعـــــة الأولى ١٩٩٣

دار سـعاد الصبــاح
ص.ب : ٢٧٢٨٠
الصفاة ١٣١٣٣ - الكويت
القاهرة – ص.ب : ١٣ المقطم ٢٦٧ دق
تليفون : ٣٤٩١٧٢٧ ٣٤٩٧٧٧٩ ٧٠٩٥٨٣
فاكس : ٧٠٩٥٦٣ ٥٠٦١٠٣٠

رقم الإيداع : ١٩٩٣/٨٢٨٣
I.S.B.N. 977—274—026—5

الاشراف الفنى : حلمى التونى

د

دراســـــة

السياسات العامة والتغير السياسى فى مصر

سياســـة الإسكان

دراســـة حـــالة ١٩٧٤-١٩٨٦

د. نجوى إبراهيم محمود



إهـــــــداء

إلى أستاذى الفاضل د. على الدين هلال
تقديرا وعرفـــانا
إلى أمى الحبيبة وذكرى والدى الخـــالدة
وإلى ابنتى الغالية .. «باكينـــام»

تقـــــديم

موضوع هذا الكتاب هو بحث سياسة الإسكان في مصر خلال الفترة ١٩٧٤ - ١٩٨٦ مع نظرة مقارنة لعدد من الدول العربية، وهو بهذا يحتل مكانة كإحدي الدراسات الرائدة في تحليل السياسات العامة. ذلك أن حقل السياسات العامة هو حقل حديث في علم السياسة ويعكس ازدياد الاهتمام به تطورا أعمق في التحليل السياسي وفي العلوم الاجتماعية عموما ويكفي الإشارة في هذا المجال إلي الكلمة الافتتاحية لاجتماع الجمعية الدولية لعلم السياسة في يوليو ١٩٨٥، والتي ألقاها رئيس الجمعية عالم السياسة الألماني كلاوس فون بيم بعنوان " مناشدة من أجل تحليل السياسات Plea For Policy Analysis والتي أعتبرت السياسة policy بمثابة حلقة ربط بين الدولة والمجتمع ، وهذه النظرة لتحليل السياسات تستند إلى عدة اعتبارات :

١ - دعم التكامل بين العلوم الاجتماعية : فدراسة السياسات العامة بشكل متكامل لا يمكن أن تتم من منظور علم اجتماعي واحد كالسياسة أو الاقتصاد أو الاجتماع وحسب، بل تتطلب تضافر جهود وتحليلات هذه العلوم لتحليل سياسة ما وتفسيرها. فعلم الاجتماع يدرس الإطار الاجتماعي والقيمي للسياسة بما يمثله من معوقات أو عناصر مساعدة،

وعلم الاقتصاد يبين ثمن كل اختيار وتكلفته، وعلم السياسة يدرس الاختيارات المختلفة ودور جماعات المصالح وقوى الضغط والتأثير.

٢ - انهيار الحواجز بين العوامل الداخلية والخارجية: فنتيجة تداخل المجتمعات والدول تحت تأثير التقدم التكنولوجي في مجال الاتصالات، وترابط المصالح والمنافع ظهرت مشكلات ذات طابع عالمي لا يمكن التعامل معها في إطار الحدود السياسية للدولة، وإنما تتطلب التعاون الإقليمي والدولي. مشكلات مثل تلوث البيئة، وانتشار الأمراض، والديون، ومكافحة المخدرات والإرهاب. ولا يمكن للدولة أن تتعامل معها بكفاءة دون التنسيق مع الدول الأخرى ذات العلاقة، وقد أدى ذلك إلى ظهور مفهوم " السياسات العامة العالمية"، والتي تعبر عنها أجهزة الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة والمنظمات الدولية غير الحكومية.

٣ - استخدام أكثر من أداة تحليلية وإطار نظري في إطار علم السياسة: فتحليل السياسات العامة يعتمد أولا علي مفهوم النسق System وذلك عند تحليله للسياسات باعتبارها مخرجات النظام السياسي، وثانيا على منهج صنع القرار وذلك عند دراسة القوى المؤثرة على عملية صنع القرار واتخاذه سواء تلك الرسمية، أو غير الرسمية، الداخلية والخارجية، وثالثا على نظرية المباريات وتحليل العمليات وذلك عند دراسة عملية الاختيار بين بدائل والتحليل المقارن للتكلفة والنفع المتوقعين.

٤ - إن تحليل السياسات العامة يفتح آفاقا جديدة للبحث والتحليل فهو يسمح بالجمع بين المؤشرات الكمية والكيفية، كما يجمع بين الوصف Description والتشخيص Diagnosis وتقديم الحلول ، وهو يفتح الباب لدراسة موضوعات هامة ورائدة مثل الإمكانية السياسية -Politi cal Feasibility والمخاطرة السياسية، Polticial Risk Analysis

السياسة العامة هي اختيار للتصرف أو السلوك في مجال معين تقوم به السلطات والهيئات العامة، وأي " سياسة عامة" هي بمثابة واقعة تخضع للتحليل العلمي من حيث جذورها وأصولها من ناحية، ومن حيث اتخاذ القرار بتبنى أحد الاختيارات دون غيرها من ناحية أخرى، ومن حيث آثارها وتقويمها من ناحية ثالثة.

بعبارة أخرى فإن تحليل السياسات العامة لا يكتفي بدراسة مضمون السياسة وإنما يتطرق إلى كيفية صنعها، وتكلفتها، وبدائلها، وكيفية تنفيذها، والمفارقة – أو المطابقة – بين الأهداف المعلنة والنتائج العملية للتطبيق وأسباب ذلك، ويدخل في ذلك تحليل الآثار المتوقعة وأيضا تلك غير المتوقعة أو غير المقصودة من تنفيذ سياسة ما.

ولما كانت السياسات العامة في أي مجتمع لا تنبع من فراغ، ولا تتم بشكل اعتباطي، ذلك أن السياسة العامة هي وسيلة لتحقيق أهداف النظام السياسي وغاياته، وهي تعكس توازنات القوى السياسية، صراعاتها وتحالفاتها وتنافساتها، فهي بمثابة "حل وسط" أو "نقطة اتفاق" بين القوى المؤثرة والفاعلة في النظام السياسي. ومن هنا ارتباط السياسات العامة بالقيم والأهداف السياسية التي تتبناها النخبة الحاكمة والقيم والأهداف السياسية البديلة التي تتبناها أحزاب وقوى المعارضة.

والدراسة القيمة التي أعدتها د. نجوى إبراهيم محمود والتي كانت أصلا الرسالة التي تقدمت بها لنيل درجة الدكتوراة في العلوم السياسية من جامعة القاهرة هي نموذج لتحليل العلاقة بين التغير السياسي في توجهات النظام السياسي وأهدافه، وسياسة الإسكان فهي تشرح بالتفصيل كيف أدى تبنى الدولة للانفتاح الاقتصادي كإستراتيجية اقتصادية إلى تغير في أولويات السياسات العامة وأدواتها. والحقيقة أن

اختيار المؤلفة للموضوع وللفترة الزمنية يطرح على مائدة البحث عدة تساؤلات، فسياسة الإسكان تدخل - بدون أدنى شك أو تساؤل - ضمن الاحتياجات الأساسية التي تمس جمهرة المواطنين، ومن ثم فإن التحدي المطروح هو كيف نجعل السياسة أكثر استجابة لهذه الاحتياجات.

ثم إن هذه الفترة الزمنية قد شهدت تحولا في بنية النظام السياسي من التنظيم السياسي الواحد إلى القبول بمبدأ التعددية السياسية والتي تمثلت أساسا في تعدد الأحزاب ومزيد من الحرية للمنظمات النقابية والمهنية والجمعيات الثقافية والفكرية، ولا شك أن هذا التحول كانت له تأثيراته على بيئة عملية صنع السياسة العامة، فظهرت أفكار واختيارات بديلة تم طرحها في مجلس الشعب وأدوات الإعلام وأصبحت جزءا من المناخ العام لعملية صنع السياسة.

ثم إن هذه الفترة الزمنية أيضاشهدت إعادة تعريف لدور الدولة، وتراجعها عن عدد من المسئوليات التي كانت تضطلع بها في الستينات، فخلال هذه الفترة برز البون شاسعا بين قدرات الدولة وإمكاناتها من ناحية، والمسئوليات التي تقوم بها من ناحية أخرى، لم تعد الدولة الرعوية قادرة على القيام بمسئوليات توظيف خريجي الجامعات وضمان العمالة الكاملة والقيام بدور الدولة في مجال الإسكان. وقد انعكس ذلك في تراجع دور الدولة في هذا المجال وازدياد الاعتماد على القطاع الخاص وترتب على ذلك مشكلات وأزمات تتناولها الدراسة باقتدار.

ولا شك أن هذه الدراسة تمثل نموذجا لتحليل "السياسات العامة" في بيئة متغيرة. سياسيا نحو التعددية السياسية، واقتصاديا نحو اقتصاد السوق والملكية الفردية، وذلك يطرح بدوره أهداف السياسات العامة في المجتمع، فإذا كان احتكار الدولة يقود إلى الاستبداد السياسي، فإن

احتكار القطاع الخاص يقود إلى مزيد من التفاوت الاجتماعي وعدم الاستقرار، لذلك فإن إعادة تعريف دور الدولة، وازدياد دور القطاع الخاص ينبغي أن يرافقه تاكيد مسئولية الدولة الاجتماعية، وأن للملكية الخاصة وظيفة اجتماعية .

في هذا السياق تمثل هذه الدراسة إضافة في حقل السياسات العامة، وتلقى مزيداً من الضوء على عملية صنع سياسة الإسكان في مصر، وعلى القوى المؤثرة عليها، وعلى عملية تقويمها، وسعت المؤلفة إلى الإحاطة بالموضوع من كل جوانبه، واستعانت بمصادر البيانات المختلفة من وثائق وتقارير، وكتب وبحوث، كما لجأت إلى أسلوب المقابلة، وكانت النتيجة هذا المؤلف القيم الذي أرجو أن يكون بداية لحياة علمية حافلة بالتوفيق إن شاء الله.

أ.د. عليّ الدين هلال

مقـــدمـــة

لا شك أن مشكلة الإسكان تعد من أهم القضايا التي تواجه صانعي السياسة العامة في الدول النامية بصفة عامة ومصر بصفة خاصة نظرا لما لها من آثار اجتماعية ونفسية واقتصادية علي فئات كثيرة من الشعب وخاصة الشباب ومحدودي الدخل.

وترجع أهمية الدراسة لعدة اعتبارات. فمن الناحية النظرية فإن تناول سياسة الإسكان كإحدى حالات تحليل السياسات العامة هو مجال بحثي جديد تفتقر إليه البحوث والدراسات الأكاديمية في الدول النامية بشكل عام. أما الاعتبارات العملية فتتعلق بدور ومسئولية الدولة إزاء إشباع الحاجات الأساسية للمواطنين، كما تتعلق بالأداء التوزيعي للنظام السياسي وقيامه بتخصيص وتوزيع الموارد النادرة في المجتمع Resource Allocation وبأن تقويم أي سياسة أو أداة اقتصادية يكون في ضوء ما تؤدي إليه من إشباع للحاجات الأساسية للسكان وتحقيق المساواة والعدالة التوزيعية. كما أبرزت الأدبيات السياسية الأهمية التي تحتلها قضية الإسكان لدى النخبة في الحصول على التأييد السياسي والحفاظ على الوضع القائم والشرعية.

وتزداد أهمية هذه المسألة في مصر بالنظر إلى تفاقم أزمة الإسكان. وإذا كان الجانب الرئيسي لمشكلة الإسكان يتمثل في عدم وفرة المعروض من الوحدات السكنية لمقابلة الطلب عليها سواء من ناحية الكم أو من ناحية النوعية، فقد أثبتت الإحصاءات الأخيرة أن المشكلة في مصر لا ترجع للقصور في حجم المعروض من الوحدات السكنية، بل إلى ظاهرة تخزين الشقق وعدم توافر النوعية التي تلبي احتياجات الجماعة المستهدفة Target group من محدودي الدخل.

إن قضية الإسكان على ضوء ما تقدم لها آثارها السياسية والاجتماعية البالغة الأهمية فهي تؤثر على علاقة المواطن بالدولة وعلى شعوره بأنها توفر أو لا توفر له الحد الأدنى من مستلزمات الحياة وما قد يؤدي ذلك إليه من ظواهر الاغتراب واللامبالاة أو الرفض السياسي.

المجال الزمني للدراسة:

إن تحديد المجال الزمني لدراسة ما يعتمد علي الهدف منها. ولما كان هدف هذه الدراسة هو تحليل الجوانب السياسية لسياسة الإسكان الراهنة على ضوء السياسات المتبعة، فإن الفترة الزمنية التي سيتم بحثها هي تلك الممتدة من ١٩٧٤ وحتى ١٩٨٦ .

وقد اختير عام ١٩٧٤ وهو عام صدور قانون الاستثمار باعتبار أنه كان نقطة تحول في مسار السياسة الاقتصادية والتوجه العام للنظام السياسي وأولوياته. الأمر الذي أثر علي وضع قضية الإسكان في مصر. إن ذلك لا يعني بأية حال من الأحوال أن ما حدث في السبعينات كان مقطوع الصلة بالسياسات المتبعة في الخمسينيات والستينيات ذلك أن إحدى النتائج الهامة لتحليل السياسات العامة هى أن آثار سياسة ما لا تظهر على الفور وأن الآثار المركبة تأخذ وقتا أطول في البروز والتبلور.

ومن ثم فإن الدراسة سوف تتطرق لجوهر السياسات التي كانت متبعة في الفترة السابقة للفترة موضع الدراسة وذلك بقصد تحديد آثارها وتستمر حتى نهاية الخطة الخمسية ١٩٨٢/١٩٨٣ - ١٩٨٦/١٩٨٧.

فرضية الدراسة:

تبحث هذه الدراسة في العلاقة بين سياسة الإسكان كمتغير ومجموعة المتغيرات المرتبطة بالنظام السياسي باعتبار أن سياسة الإسكان هي إحدى مخرجات هذا النظام. والفرضية الأساسية هي أن مجمل سياسات الحكومة الاقتصادية والتي تعرف بالانفتاح الاقتصادي قد أطلقت قوى، وأوجدت علاقات كان من شأنها تفاقم مشكلة الإسكان ويترتب على هذه الفرضية عدد من الفرضيات الفرعية علي النحو التالي

١ - هناك علاقة طردية بين تغير دور الدولة في الحياة الاقتصادية وتقلص جهود القطاع العام في مجال الإسكان.

٢ - إن انسياب رءوس الأموال الأجنبية والعربية وتحويلات المصريين العاملين في الخارج أوجد ضغطا كبيرا علي حجم المعروض من الإسكان وشجع على التوجه نحو الإسكان الفاخر والإداري.

٣ - إن هناك علاقة عكسية بين الدور المتزايد للقطاع الخاص في مجال الإسكان وتلبية احتياجات الجماعة المستهدفة من محدودي الدخل.

٤ - إن هناك علاقة طردية بين عدم تغطية عناصر إنتاج الوحدات السكنية المختلفة لاحتياجات السوق وارتفاع اسعارها، ومحاولة بعض جماعات المصالح وليدة سياسة الانفتاح استغلال تلك الظروف لصالحها ولتحقيق أقصى الأرباح مما أدى إلى زيادة تفاقم المشكلة.

ومع تفاقم المشكلة أصبحت قضية الإسكان من القضايا الرئيسية فى

الحياة السياسية للبلاد التي تدور حولها المناقشات وتختلف عليها آراء الأحزاب السياسية.

صعوبات الدراسة :

الصعوبات التي واجهت الباحث عديدة ومتنوعة منها نقص البيانات وتضاربها وعدم ثباتها، والسرية التي تفرض على بعض الوثائق أو الملفات أو الموضوعات إلى جانب الخلط بين بعض المفاهيم الأساسية منها أن بعض الدراسات تستخدم الإسكان الاقتصادي والشعبي والمنخفض التكاليف كمرادفات بينما استخدمت دراسات أخرى بعض المواصفات الفنية للتفرقة بينهما كالمساحة والتكلفة. كما واجه الباحث صعوبة توثيق بعض المعلومات والوقائع الحيوية التي حصل عليها من خلال المقابلات التي أجراها مع بعض الشخصيات العامة لتوضيح أو استكمال بعض النقاط الخاصة بالبحث. وهناك صعوبة أخرى عند تتبع مشروعات القوانين وطلبات الإحاطة والأسئلة في مضابط مجلس الشعب، حيث إنها في كثير من الأحيان تؤجل أكثر من مرة، ويصعب تتبعها خاصة عندما تحول إلى اللجان المختصة لتقديم تقرير عنها. وأحيانا أخرى يختفي مشروع القانون من المضابط إذا قامت الحكومة باسترداده كما حدث بالنسبة لمشروع القانون الخاص بالأراضي التي تشغلها القوات المسلحة.

منهج البحث :

موضوع السياسات العامة من الموضوعات التي تتصل بأكثر من واحد من العلوم الاجتماعية ، وعادة ما تندرج تحت مجال الاقتصاد السياسي الذي يهتم بكيفية تخصيص الموارد في المجتمع، وهذه وإن كانت مشكلة اقتصادية فهي أيضا جوهر علم السياسة الذي يبحث فيما وصفه لاسويل في عنوان كتاب له أطلق عليه " السياسة من يحصل علي

ماذا وكيف؟؟ " Politics, who gets what and How? .

ويتسم حقل السياسات العامة بتعدد مناهجه التي ينبغي النظر إليها على أنها متكاملة وليست متنافسة، كل منها يساعد على فهم الأبعاد المختلفة للسياسات العامة. وينصرف تحليل السياسات العامة إلى ثلاثة مجالات:

- صنع السياسة.
- تنفيذ السياسة.
- تقييم الآثار المترتبة على تنفيذ السياسة (التغذية المرتدة أو العكسية) وفي هذه المجالات تتم الاستفادة بعدد من مداخل التحليل السياسي.

وتعتمد هذه الدراسة علي بعض المناهج المعتمدة في العلوم الاجتماعية إلي جانب مجموعة نماذج مستخدمة في الاقتراب من دراسة السياسة العامة بشكل خاص، فتلجأ الدراسة إلي المنهج المقارن الذي يستخدم لدراسة سياسة معينة في مجتمع معين في وقت معين ثم مقارنتها بنفس السياسة في وقت آخر وسياسات أخرى في نفس الوقت . كما تستخدم المنهج التاريخي الذي يعتمد على تتبع الأصول التاريخية لسياسة معينة للوقوف علي عوامل نشأتها وتطورها وآثارها علي فترات زمنية مختلفة وممتدة.

وتهتم الدراسة بمدى تأثير المتغير السياسي وخاصة النظام السياسي Political علي السياسات Policies من خلال تبنى المنهج النظمي الذي قدمه دافيد أيستون والذي يعد السياسات العامة بمثابة مخرجات أو استجابات النظام السياسي للمدخلات (الضغوط والمؤثرات) النابعة من البيئة. كما تستخدم نموذج المسح المختلط Mixed Scaning الذي اقترحه اتزيوني وفيه تقسم القرارات إلي فئتين : قرارات جوهرية تتعلق

بالسياسات، وقرارات تدريجية، وكل منهما يحتاج إلى أسلوب مختلف للمسح والبحث عن المعلومات والبدائل وكلا الأسلوبين مطلوب لصنع قرارات السياسة العامة.

أما عن أدوات البحث فإن الدراسة تعتمد علي :

أ - تحليل الوثائق المتمثلة في البيانات الحكومية، برامج الأحزاب ، ومضابط مجلس الشعب وبعض السجلات الحكومية الخاصة بمجلس الوزراءووزارة الداخلية.

ب - المقابلة مع الشخصيات المسئولة عن سياسة الإسكان لاستكمال واستيضاح بعض نقاط البحث.

ج - الاستفاده من نتائج الدراسات السابقة عن سياسة الإسكان.

خطة البحث :

تنقسم خطة البحث إلى خمسة فصول :

يتناول الفصل الأول الإطار السياسي لقضية الإسكان من خلال مبحثين يتناول الأول قضية الإسكان كإحدى الحاجات الأساسية في دول العالم الثالث ويركز المبحث الثاني علي مقومات مشكلة الإسكان في مصر.

ويعرض الفصل الثاني : إدراك النخبة السياسية لقضية الإسكان فيوضح المبحث الأول إدراك النخبة الحاكمة لقضية الإسكان في عهد الرئيسين السادات ومبارك، بينما يتناول المبحث الثاني رؤية لكل من الأحزاب والقوى السياسية المحجوبة عن الشرعية لقضية الإسكان.

الفصل الثالث : " صنع سياسات الإسكان" فيستعرض ويدرس المبحث الأول : دور السلطة التنفيذية، والمبحث الثاني: دور السلطة التشريعية والمبحث الثالث دور القوى غير الرسمية في التأثير علي صنع

سياسة الإسكان ويشمل ذلك جماعات المصالح على الصعيد الداخلي وهيئات التمويل الأجنبية على الصعيد الخارجي.

والفصل الرابع استعرض السياسة الإسكانية كقضية سياسية وركز على ثلاث قضايا محورية في ثلاثة مباحث:

الأولى : إسكان محدودي الدخل الذي احتل الأولوية المطلقة في البيانات المتعاقبة للحكومة.

والثانية : دور القطاع الخاص والتعاوني الذي شجعته الحكومة في ظل سياسة الانفتاح للقيام بدور متميز في مواجهة مشكلة الإسكان.

والثالثة: سياسة المدن الجديدة وهي أبرز السياسات التي تبنتها الحكومة في خلال الفترة محل البحث لمواجهة مشكلة الإسكان وغيرها من المشاكل.

اما الفصل الخامس والأخير فقد تناول الآثار السياسية لسياسة الإسكان من خلال ثلاثة مباحث :

المبحث الأول : يتناول معايير تقويم سياسة الإسكان.

المبحث الثاني : يستعرض الآثار الاجتماعية والسياسية لفشل سياسة الإسكان.

المبحث الثالث : يتناول سياسة الإسكان والتغير السياسي في ثلاث نقاط:

الأولي : العلاقة بين السياسات العامة والنظم السياسية كدراسة أمبيريقية لمعرفة إلى أي مدى تتأثر السياسات العامة بالتغير السياسي.

والنقطة الثانية :العلاقة بين سياسة الإسكان ومنظومة السياسات العامة لتحديد موقعها على قائمة أولويات الحاجات الأساسية في البرامج السياسية.

والنقطة الثالثة : دراسة مقارنة بين سياسة الإسكان وكل من سياسة الصحة والعمالة باعتبارهما من الاحتياجات الأساسية.

الفصل الأول

الإطار السياسى لقضية الإسكان



الفصل الأول

الإطار السياسي لقضية الإسكان

مقـــدمــــة

كيف انعكست الخصائص التي تتميز بها الدول النامية على مشكلة الإسكان ؟؟ وما أثر ذلك علي صياغة السياسات العامة للإسكان في تلك الدول؟

في هذا الفصل تتم الإجابة عن هذا التساؤل في مبحثين :

الأول : يتناول من منظور عام قضية الإسكان كإحدى الحاجات الأساسية في دول العالم الثالث.

والثاني : يركز على مقومات مشكلة الإسكان في مصر كدولة نامية من حيث أسبابها وأهم مظاهرها .

المبحث الأول

قضية الإسكان كإحدى الحاجات الأساسية
في دول العالم الثالث

مقدمة

تمثل مشكلة الإسكان واحدة من أهم قضايا التنمية والتطور الاقتصادي والاجتماعي التي تواجه صانعي السياسات العامة في الدول النامية. فسياسة الإسكان تتعلق بدور الدولة إزاء إشباع إحدى الحاجات الأساسية لدى المواطنين وهي المأوى Shelter.

ومفهوم الحاجات الأساسية يتعلق بعرض وطلب مجموعة من الخدمات والسلع النادرة. ويعتمد تحديد ما هو أساس منها على مفهوم صانعي القرارات الخاصة بعرض وطلب تلك الخدمات والسلع في الإطار الاقتصادي والاجتماعي والسياسي لمجتمعاتهم.(١) وتقوم السياسة المستندة إلى هذا المفهوم على إشباع الحاجات الأساسية لأفقر السكان في أقصر فترة زمنية ممكنة.(٢)

لذا فإن تقييم اي سياسة أو أداة اقتصادية واجتماعية يتم في ضوء ما تؤدي إليه من إشباع للحاجات الأساسية. كما أن تقدير درجة نمو الدول وتقدمها في خلال فترة زمنية ما يتطلب تقييم أدائها في ثلاثة مجالات وهي: الإنتاج الراهن للسلع والخدمات، ومستوى معيشة السكان، وقدرة الاقتصاد على توفير الاحتياجات من السلع والخدمات في المستقبل.(٣)

وتشير تقارير الأمم المتحدة إلى أنه في نهاية الستينات كان هناك مليار في قارة آسيا وأفريقيا وأمريكا الجنوبية بدون مأوى وبأنه في السبعينات وبداية الثمانينيات نما الإسكان العشوائي في كثير من مدن الدول النامية بشكل ملحوظ مما يجعل مشكلة الإسكان من المشاكل الأساسية التي تواجه هذه الدول.(٤)

والعالم العربي يعيش أزمة إسكانية حادة لا يستثنى منها حتى الأقطار العربية الغنية والمحدودة السكان، ويبلغ النقص في عدد الوحدات السكنية بالنسبة لعدد الأسر القائمة ما بين ١٥ ، ٤٠ ٪.(٥) كما أن نسبة كبيّرة من هذا الرصيد يعاني من تهالك حاد في الحالة الإنشائية وسيواجه العالم العربي خلال السنوات القادمة وحتي عام ٢٠٠٠ بضرورة إنشاء ما لا يقل عن ٣٠ مليون وحدة سكنية جديدة بالإضافة إلي احتياجات الإحلال للمساكن المتهالكة والعشوائية حيث إن التقديرات تشير إلي أنّ سكان العالم العربي سيتضاعفون خلال السنوات المذكورة من ١٥٠ مليون نسمة عام ١٩٧٥ إلي نحو ٣٠٠ مليون نسمة .(٦)

أولا خصائص الدول النامية :

وتتميز الدول النامية ببعض الخصائص التي ألقت بظلالها على مشكلة الإسكان. فكثير منها يعاني من انخفاض متوسط الدخل الفردي مقارنة بالدول المتقدمة. وقد قدرت الأمم المتحدة متوسط نصيب الفرد من الدخل القومي في البلاد المتقدمة بـ ٢٧٠٠ دولارا سنويا عام ١٩٧ بينما يبلغ ٢٠٠ دولار في السنة في البلاد النامية في نفس العام. (٧) بينما قدر تقرير البنك الدولي عام ١٩٩٠ بأن الحد الأدني للفقر ٢٧٥ دولارا والحد الأعلى للفقر ٣٧٠ دولارا. ويتضح من استخدام الحد الأعلي للفقر (٣٧٠ دولارا) أن ما يقرب من ١١١٥ مليون نسمة في البلدان

النامية كانوا في فقر عام ١٩٨٥ وهو ما يقرب من ثلث جملة عدد السكان في العالم النامي. (٨)

يوضح الجدول رقم (١) نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي عام ١٩٨٠ في كل من الدول المنخفضة والمرتفعة الدخل.

	إجمالي الناتج المحلي (بليون دولار أمريكي)	نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلى (دولار أمريكي)
الدول المنخفضة الدخل	٥٤٩	٢٦٠
الدول المرتفعة الدخل المصدرة للبترول	٢٢٥	١٣٢٤٠

المصدر : البنك الدولي، التقرير السنوي ١٩٨٦

ووفقا لتقرير البنك الدولي فإن نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي في الفترة من ١٩٨١ - ١٩٨٦ في الدول المنخفضة الدخل ٥ر٤٪ بينما بلغ في الدول المرتفعة الدخل المصدرة للبترول ٣ر٩٪. (٩)

وتعاني أيضا الدول النامية من ارتفاع معدل النمو السكاني، فوفقا لتقرير الأمم المتحدة فإن معدل نمو السكان في الفترة من ١٩٨٠ - ١٩٨٥ في المناطق الأكثر تقدما ٦ر٠٪ بالمقارنة بمعدل نمو ٢٪ في المناطق الأقل تقدما. ويتوقع مع نهاية هذا القرن أن ينخفض معدل النمو السكاني في الدول الأكثر تقدما إلى ٥ر٠٪ بينما تستمر الدول الأقل تقدما بمعدل نمو ٧ر١٪ (١٠)

في حين أشارت تقديرات البنك الدولي أن معدل نمو السكان في الفترة من ١٩٨٠ – ٢٠٠٠ هو ٨ر١٪ سنويا في الدول منخفضة الدخل وهي التي لا يزيد نصيب الفرد من إجمالي الناتج القومي بها لعام ١٩٨٠ عن ٤١٠ دولارات، بينما يبلغ معدل نمو السكان ٣ر٢٪ سنويا في الدول متوسطة الدخل والتي يتجاوز نصيب الفرد من إجمالي الناتج القومي بها لعام ١٩٨٠ – ٤١٠ دولارات. (١١) بينما لا يزيد معدل النمو السكاني في معظم الدول المتقدمة علي ١٪ (١٢) ومعدل التكوين الأسري في دول العالم الثالث مرتفع في بعض تلك الدول وسيصل إلي ٣ أو ٤٪ عام ٢٠٠٠ وسيزداد عدد الأفراد في سن تكوين الأسر (٢٥ – ٤٤ عاما) في الفترة من ١٩٨٠ – ٢٠٠٠ بمقدار ٦٠٠ مليون فرد . (١٣)

وقد بلغ معدل النمو السكاني للدول العربية في شمال أفريقيا ٨ر٢٪ بينما يقارب هذا المعدل ٣ر٣٪ في دول غربي آسيا. (١٤) ويعتبر معدل النمو السكاني في الأردن من أكثر دول العالم ارتفاعا بسبب معدل المواليد والهجرات القسرية في عامي ١٩٤٨ ، ١٩٦٧ . وفي حين بلغ معدل النمو السكاني في عمان ٦٪، فقد بلغ في باقي مدن المملكة ٣٪ سنويا. (١٥)

- كما تتميز الدول النامية بظاهرة الهجرة الداخلية الواسعة من الريف إلي الحضر. وقد أصبحت مشكلة الإسكان الحضري من أهم المصاعب التي تواجهها الدول النامية. وتنمو المدن في الدول النامية بمعدلات غاية في السرعة تقدر بحوالي ٢٪ إلي ١٠٪ سنويا. ومن المتوقع أن يصل حجم السكان في الحضر بليوني نسمة عام ٢٠٠٠ وهذا يوازي ثلاثة أمثال الرقم السائد عام ١٩٧٠ .(١٦) والجدير بالذكر أن حجم سكان الحضر في المناطق الأقل تقدما في عام ١٩٧٠ كاد ان يقترب من عدد

سكان الحضر في الدول الأكثر تقدما حيث بلغ تقديرهم في المناطق الأقل تقدما ٦٧٣ مليون نسمة بينما بلغوا في الدول الأكثر تقدما ٦٩٨ مليون نسمة. وبعد عام ١٩٧٠ زاد نمو سكان الحضر في الدول الأقل تقدما عن مثيلتها في المناطق الأكثر تقدما بشكل ملحوظ. (١٧)

والجدول رقم (٢) يوضح معدل النمو المتوقع لسكان الحضر في الدول المتقدمة والدول النامية حتي عام ٢٠٢٥ .

	١٩٨٥	٢٠٠	٢٠٢٥
الدول المتقدمة	٪٧١	٪٧٤	٪٧٧
الدول النامية	٪٣١	٪٣٩	٪٥٦

المصدر : World population Trends and Policies, Monitoring re-port 1987 (U.N.: 1988) p. 174.

وأظهرت الإحصائيات أن الهجرة تتجه بصفة عامة نحو العاصمة والمدن الثلاثة الكبرى التي تليها، وأن العاصمة في الغالب الأعم قد حصلت علي النصيب الأعظم كما حدث في طرابلس وبنغازي في ليبيا وعمان في الأردن باستثناء مدينتي الدار البيضاء بالمغرب وجده بالسعودية.(١٨)

ويشير تقرير البنك الدولي عام ١٩٨٠ إلى أن ٢٠٠ مليون من سكان

المدن في الدول النامية يعيشون تحت حد الفقر وأنه من المتوقع أن يتضاعف هذا الرقم عام ٢٠٠٠ ، وطبقا لتقرير الأمم المتحدة عام ١٩٨٩ فإنه من بين ثلاث عشرة مدينة سيبلغ عدد سكانها ١٣ مليون نسمة أو أكثر عام ٢٠٠٠، فإن اثنتين منها فقط من الدول المتقدمة. (١٩)

وعلى صعيد الأقطار العربية، فإن الزيادة في عدد سكان الحضر يبلغ ما بين ١ر٤ - ٨٪ سنويا(٢٠) ومن غير المنتظر أن تنخفض هذه المعدلات بنسب مرتفعة خلال العقد المقبل . ففي الأردن ترتفع نسبة سكان المناطق الحضرية بشكل ملحوظ إذ أن ثلثي سكانها يعيشون في المدن.(٢) وفي المغرب ارتفعت نسبة السكان في المدن من ٣٥٪ عام ١٩٧١ إلي حوالي ٤٣٪ عام ١٩٨٥ ، ومن المتوقع أن تصل ٦٠٪ عام ٢٠٠٠ (٢٢) كما يتراوح عدد سكان الحضر إلي إجمالي السكان في الكويت وليبيا ما بين ٦٩٪ و ٨٨٪. (٢٣)

سمة أخرى من سمات الدول النامية هي تخلف التطور التكنولوجي بالمقارنة بالدول المتقدمة مما جعل مساهمة الدول النامية في الإنتاج الصناعي العالمي ضئيلة. وقد جاء إعلان ليما عام ١٩٧٥ لحث الدول النامية علي المساهمة بما لا يقل عن ٢٥٪ من الإنتاج الصناعي العالمي عام ٢٠٠٠ وبأن يتحقق لها الاكتفاء الذاتي في مجال إنتاج مواد البناء. (٢٤)

من هذه العناصر السابقة فإن جوهر التخلف في مجتمعات العالم الثالث يتمثل في اختلال التوازن الاقتصادي الداخلي، وعدم قدرة التنظيمات الاجتماعية علي استغلال الموارد الاقتصادية المتاحة، وعدم القدرة على النمو الذاتي، أو تلبية الاحتياجات الأساسية للمواطنين.

ثانيا : مشكلة الإسكان في الدول النامية

وقد انعكست تلك الخصائص على المشكلة الإسكانية في الدول النامية بأوزان مختلفة. ويمكن تحديد ذلك الأثر وهذا الانعكاس من خلال المؤشرات التالية:

١ – اتساع الفجوة بين العرض والطلب :

تكمن مشكلة الإسكان في قصور العرض من الناحية الكمية والكيفية عن مواجهة الطلب. فبينما كان العرض يزيد وفقا لأحد التقديرات في مطلع الثمانينات بنسبة ١ – ٣٪ سنويا، يزيد الطلب بمقدار من ٨ إلي ١٠٪ وهذا يؤدي إلى زيادة الكثافة السكانية ووجود مساكن منخفضة المستوى والخدمات. (٢٥) وفي حين بلغ معدل الوحدات السكنية في أغلب الدول الصناعية لكل ألف من السكان ٦ إلي ١٠ وحدات قد تصل إلي أقصاها كما هو الحال في اليابان ٧ر١٥ وحدة أو أقلها مثل إيطاليا ٣ر٤ وحدة، فقد بلغت هذه النسبة في دول العالم الثالث أقل من وحدتين لكل ألف في نفس الفترة . (٢٦)

وحجم الأسرة في العالم العربي كبير جدا بالمقارنة مع الدول المتقدمة ، لذلك فلقد بلغت الكثافة السكانية في الجزائر عام ١٩٧٥ ٨ر٢ شخص في الغرفة الواحدة، بينما بلغت ثلاثة أشخاص في اليمن ، وأكثر من أربعة أشخاص في الأردن عام ١٩٧٩. (٢٧) بل إن نسبة الوحدات السكنية التي يشغلها ثلاثة أشخاص فأكثر للغرفة الواحده تصل أحيانا إلي ٤٢٪ من إجمالي عدد الوحدات.

وهناك ثلاثة مصادر رئيسية تحدد الطلب علي الإسكان وهي الطلب من المستأجرين الجدد، وطلب الإحلال، وطلب تجديد ما هو قائم. ويعد نقص عرض الإسكان الرسمي هو مشكلة الإسكان الرئيسية في دول العالم الثالث، وعلي سبيل المثال قدر القصور في الإسكان الحضري في مصر عام ١٩٧٥ بنحو ٥ر١ مليون وحدة وقدر

القصور في الهند عام ١٩٧٣ بـ ٣٫٨ مليون وحدة.وتشير إحدى الدراسات إلى أن عدد الوحدات السكنية المبنية سنويا هي أقل من ٤ إلى ٥ ملايين وحدة عن الطلب عليها في مدن العالم الثالث. (٢٨)

وأكد تقرير منظمة الأمم المتحدة للمؤى (الهابيتات) لعام ١٩٨٧ أن مشكلة الإسكان مشكلة عالمية تمتد إلى معظم دول العالم بما في ذلك الدول الصناعية الغنية وتزيد حدتها في الدول النامية. وللتدليل علي قصور العرض عن مواجهة الطلب في مجال الإسكان ذكر التقرير السابق الإشارة إليه، إلي أن النقص في عدد المساكن في المدن الأسيوية الرئيسية ارتفع من ٢٢مليون وحدة عام ١٩٦٠ إلي ١١٥ مليون وحدة عام ١٩٨٥ . (٢٩)

وفي بحث قامت به الأمم المتحدة على الأوضاع الإسكانية في ٧٧ دولة اتضح أنه في الفترة من ١٩٧٠ - ١٩٧٤ كان هناك ٤٣ مسكنا لكل مائة ساكن جديد وانخفض هذا الرقم في الفترة من ١٩٨٥ - ١٩٨٩ حيث أصبح هناك ٣٨ مسكنا جديدا لكل مائة ساكن. (٣٠)

وعدم كفاية المعروض من الإسكان ليس مؤشرا فقط علي نقص المؤوي حيث إن خدمات الحضر لا تتناسب أيضا مع الطلب المتزايد. وعلي سبيل المثال ففي مدينة كلكتا بالهند يعيش ثلاثة ملايين في مدن الصفائح بدون مياه شرب. وفي كراتشي ١/٣ الذين لديهم مسكن يتمتعون بمياه صالحة للشرب، بينما في بانكوك فإن أقل من ١/٣ المقيمين في وحدات سكنية ليس لديهم المياه الصالحة للشرب. (٣١)

وفي إحصائية للبنك الدولي عن النسب المئوية من سكان العالم العربي الذين تتوفر لديهم المياه النقية الصالحة للشرب وللاستعمالات الأخرى عام ١٩٧٥ وجدت النسب التالية : السودان ٤٦٪، مصر ٦٦٪، اليمن الديمقراطي ٢٤٪، اليمن الشمالي ٤٪، المغرب ٥٥٪ ، الأردن ٥٦٪ ، تونس ٧٠٪، سوريا ٧٥٪ ، العراق ٦٢٪، السعودية ٦٤٪، ليبيا ١٠٠٪ ، والكويت٨٩٪.(٣٢)

٢ – زيادة الأحياء الفقيرة والمتداعية:Slums

وهي وحدات سكنية قل مستواها مع الزمن والإهمال والتقسيم إلى وحدات أصغر (حجرات) ويقطنها أعداد كبيرة من الفقراء. ويعاني معظم هذه الأحياء من تدهور حالة المرافق والخدمات نتيجة لازدياد الضغط عليها. وقد بلغ عدد الوحدات السكنية دون المستوى في مصر ٣٠٠ر٠٠٠ عام ١٩٧٥ وينتظر أن يصل إلي ٥٨٩ر٠٠٠ وحدة عام ٢٠٠٠ .(٣٣) وقد قدر مركز الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية عام ١٩٨٦ أن حوالي ٢ر١ بليون فرد في العالم يعيشون في مساكن رديئة وأن هذا الرقم قد يتضاعف عام ٢٠٠٠ . (٣٤)

٣ – انتشار المناطق العشوائية :Squatters

وهي تطلق على المجتمعات التي تنشأ باغتصاب الأراضي العامة والخاصة غير المستعملة عن طريق وضع اليد وإقامة المباني السكنية عليها بدون حق قانوني أو شرعي وبدون موافقة السلطات الرسمية. ويطلق عليها عادة اسم المناطـــق العشوائية أو القطاع غير الرســمي Informal sector.

وإنتشار هذه المناطق يعكس الأسلوب الذي يلجأ إليه الفقراء لمساعدة أنفسهم وخلق وسيلتهم الخاصة للبقاء والحصول علي مأوى أمام الظروف الإسكانية المتدهورة والإمكانيات المحدودة.

وقد بلغت مساهمة القطاع غير الرسمي للإسكان في مصر في الفترة ١٩٦٦ – ١٩٧٦ (٧٨٪). (٣٥) وزادت تلك النسبة في المكسيك من ١٤٪ ١٩٥٢ إلي ٤٦٪ ١٩٦٦، وفي مدينة لوزاكا بزامبيا زادت من ٢٧٪ عام ١٩٦٧ إلي ٤٨٪ ١٩٧٠. وفي مانيلا عاصمة الفليبين ارتفعت من ٢٠٪ ١٩٦٢ إلي ٣٥٪ عام ١٩٦٨. (٣٦) وأشارت إحدى

الدراسات إلي إن حوالي ٣٠٪ - ٣٥٪ من إجمالي سكان الحضر في دول العالم الثالث (حوالي ١٨٥ مليونا) يعيشون في إسكان عشوائي. (٣٧) وأكد تقرير لمنظمة العمل الدولية عام ١٩٨٥ وجود علاقة وثيقة بين زيادة سكان الحضر وزيادة المستوطنات غير الشرعية والإسكان الردئ. وتوقع أن يصل سكان هذه المناطق إلي ألف مليون في نهاية عام ٢٠٠٠ . وإذا وضع في الاعتبار أن سكان الحضر لا يفتقدون فقط المأوي ولكن أيضا الاحتياجات الأساسية الأخرى مثل الحد الأدني من الغذاء والتعليم، يمكن تقدير الزيادة بشكل أقل تصل لحوالي ٦٠٠ مليون عام ٢٠٠٠ . (٣٨)

وقد بلغت نسبة عدد سكان المناطق المتهالكة والعشوائية في عدد من المدن الرئيسية العربية ٨ر١٣٪ في الدار البيضاء و ٥ر٢١٪ في الرباط عام ١٩٧١، و٢٠٪ في كل من عمان العاصمة الأردنية وطرابلس العاصمة الليبية عام ١٩٧٢ (٣٩) بل إن ٥ر١٧٪ من المساكن في ليبيا غير معدة أصلا للسكن الآدمي مثل الزرائب والكهوف. و٢٠٪ من المساكن في الجمهورية العربية اليمنية تعتبر دون المستوى وفق المواصفات الحديثة (٤٠) كما أوضح الإحصاء العام لسكان أحياء الصفيح في المغرب عام ١٩٨٩ أن ٠٠٠ر١٦٥ أسرة تعيش في تلك الأحياء أي ما يعادل ٨ر٧٪ من مجموع السكان المغربيين (٤١).

ويمكن تحديد أهم ملامح مشكلة الإسكان في الدول النامية فيما يلي:

١ - إن مشكلة الإسكان في الدول النامية هي في الأساس مشكلة

حضرية وهناك عدم اكتراث بمشاكل الإسكان في الريف بشكل عام. فكثير من مدن الدول النامية قد نمت بشدة منذ بداية الستينات وفي أغلب تلك المدن عجز التخطيط الحضري عن توفير البنية الأساسية والخدمات لتلك المناطق. وعلي هذا الأساس فسرت ورقة البنك الدولي (٤٢) الاهتمام المبالغ فيه بالإسكان الحضري Urban Bias بأنه مبنى علي أساس أن الحاجة المطلقة للمأوى تنمو بشكل أسرع في المناطق الحضرية عنها في المناطق الريفية وبأن المبادرة الفردية لتوفير المأوي في المناطق الريفية يمكن الاعتماد عليها أكثر من المناطق الحضرية حيث تتطلب الحلول جهودا جماعية ومنظمة. كما أن الاتصال اليومي بين النخبة في الحضر والمجموعات ذات الدخول المنخفضة المتركزة في المناطق الحضرية وتعاني من عدم كفاية المأوي هي أكثر تفجرا من الناحية السياسية والاجتماعية عنها في المناطق الريفية.

٢ - إن المشكلة الأساسية التي تواجه صانعي سياسة الإسكان في الدول النامية هي بناء مساكن في متناول أيدي نوي الدخول المنخفضة الذين هم الجماعة المستهدفة . ولم تنجح برامج الإسكان العام في توفير تلك المساكن فقد تعاملت مع الفقراء كمجموعة متجانسة بينما هناك فروق ضخمة في الدخل والثروات.(٤٣) وأثبتت إحدى تجارب مسح هذا النوع من الإسكان في الدول النامية أن ٦٠٪ من السكان لا يستطيعون تحمل أرخص وحدات الإسكان العام المدعمة، (٤٤) ولا يقبل

علي تلك الوحدات إلا نوو الدخول المتوسطة. ولم تراع برامج الإسكان العام احتياجات الطبقة الفقيرة من حيث الموقع حيث أقيمت المساكن بعيدة عن أماكن العمل كما حدث في مانيلا عام ١٩٧٥ وريودي جانيرو عام ١٩٧٦.(٤٥) كما تميزت بالكثافة وبالظروف غير الصحية مما أثر علي طاقتهم الإنتاجية. وإن كان نجاح تجربة الإسكان العام في كل من هونج كونج وسنغافورة مؤشرا علي إمكانية نجاح تلك البرامج في ظل ظروف معينة منها أن تكون في متناول أيدي الفقراء وفي مستوى مقبول اجتماعيا وحضاريا.(٤٦)

٣ - أثبتت التجربة أن الإسلوب الملائم لدول العالم الثالث في مجال الإسكان يختلف عن الأساليب المطبقة في الدول الغربية. فالدول النامية لديها الموارد البشرية في حين تعاني من قصور في رأس المال وهذا عكس الحال في الدول المتقدمة .

وقد أدي تطبيق التكنولوجيا المتقدمة كثيفة رأس المال إلي ارتفاع معدل البطالة، لذلك فالأسلوب الملائم لدول العالم الثالث في مجال الإسكان يقوم علي استخدام أكبر للقوى العاملة. وتشير إحدى الإحصائيات إلي أن الإسكان أدى إلي توفير فرص عمل بنسبة ٣٪ في أفريقيا و٤٪ في آسيا و٦٪ في أمريكا اللاتينية.(٤٧)

وتجدر الإشارة إلي أن الحلول المطروحة لمشكلة الإسكان في الدول النامية تتسم بالمحلية ويصعب تطبيقها في دول أخري لأنها غالبا ما تعتمد علي الموارد المحلية المتوفرة. لذلك فإن ما يعد قليل التكلفة في دولة قد لا يعد كذلك في دولة أخرى.

٤ – تعاني الدول النامية من قصور في التمويل ومستوى منخفض للمدخرات وتراكم محدود لرأس المال لذلك فلقد لجأت بعض الدول النامية للمساعدات الخارجية في محاولة لحل مشكلة الإسكان وأبرزها المساعدات المقدمة من البنك الدولي للإنشاء والتعمير. فمنذ أن بدأ عام ١٩٧٢ وحتي عام ١٩٨١ قدم البنك خمسين قرضا ومنحه لخمس وثلاثين دولة تقدر بحوالي ١٢٠٠ مليون دولار قدمت كقروض و٣٦٠ مليون دولارا أعطيت كمنح ، ويلغ متوسط القرض لكل مشروع ٣١ مليون دولارا وتغطي ٤٥٪ من تكلفة المشروع، اتجهت جميعا لتوفير المأوي لذوي الدخول المحدودة ، ومنها مشروعات مد المواقع بالخدمات ومشروعات رفع مستوى المساكن المتهالكة. (٤٨)

وقد وضع البنك استراتيجية لإسكان فقراء الحضر في الفترة من ١٩٨٠ – ٢٠٠٠ يتطلب تنفيذها ١٦٠ – ١٧٠ بليون دولار مقدره عام ١٩٧٥. (٤٩) ولم تقم برامج المساعدات والإعانات الدولية بالدور الأمثل في حل مشاكل الإسكان في الدول النامية حيث إنها لم تتعد القيام بمشاريع إرشادية ولم تتجه نحو تنمية قدرة البلد علي البناء كما أنها اقترحت حلولا وسياسات عالمية للإسكان وتطبيقها في كل ألبلاد علي السواء بدلا من دراسة ظروف كل بلد علي حدة (٥٠)

ثالثا : سياسات الإسكان في الدول النامية :

لقد أصبح الإسكان أحد الموضوعات الرئيسية في رسم السياسات

العامة. وفي الدول النامية تغيرت وجهة النظر التي كانت تري الإسكان كاستثمار غير منتج ورفاهية لا تتحملها اقتصاديات الدخول المنخفضة. وتزايد الوعي لدى النخبة الحاكمة بالقيمة السياسية للاستثمار في مجال الإسكان منخفض التكاليف في المحافظة علي الوضع القائم من حيث توزيع القوى والموارد وفي التخفيف من حده المعاناة لدى الطبقات الفقيرة نتيجة لشعورهم المستمر بعدم المساواة الاقتصادية والاجتماعية وما قد ينتج عن ذلك من عنف وتأثيرات سلبية علي المشاركة السياسية. (٥١)

لذلك فإن بعض الحكومات في دول العالم الثالث تتعهد بتحقيق الرفاهية الاجتماعية وتوفير الإسكان وغيره من الخدمات من أجل الحصول علي المساندة السياسية.(٥٢) وإذا فشلت النخبة الحاكمة في إشباع آمال مواطنيها وخاصةفئة الشباب فإنها تواجه بخطر التهديد بالإطاحة بالهيكل الاجتماعي القائم. (٥٣) وتتأثر سياسات الإسكان بمجموعة محددات علي المستوي الكلي والجزئي.

فعلي المستوي الكلي macro-level تتحكم الفلسفة السياسية السائدة في تحديد أولويات التنمية بشكل عام والاختيار بين مختلف البدائل المطروحة فهي تحدد المجالات المختلفة للاستثمار ومنها الإسكان،(٥٤) وتحدد أيضا دور الدولة والقطاع الخاص. كما تتأثر السياسات العامة بالاتجاه السلبي أو الإيجابي تجاه تنمية الريف والحضر، كما أن الاستثمارات المخصصة للتنمية الحضرية قد تتج

لتحقيق أهداف اقتصادية أو اجتماعية (تعليم وصحة وبرامج لتحديد النسل وأخري لإسكان منخفض التكاليف).

وتشير إحدي الدراسات بأن هناك علاقة بين نصيب الفرد من الناتج القومي ونصيب الاستثمار في مجال الإسكان من إجمالي الناتج القومي. وبأن نصيب الاستثمار في مجال الإسكان من إجمالي الناتج القومي يرتفع مع ارتفاع نصيب الفرد من الناتج القومي. وبعد ذلك ينخفض بعد أن يتعدي نصيب الفرد من الناتج القومي بحوالي ١.٦٠٠ دولار مقدرٍ في ١٩٧٠ أو حوالي ٣٤٠٠ دولار مقدرٍ في ١٩٨١. (٥٥)

إن السياسات علي جميع تلك المستويات تحدد أبعاد الاستثمار في الإسكان التعاقدي وخاصة من جانب القطاع العام. أما أسلوب الإنفاق فهو يشكل سياسة الإسكان أو السياسات علي المستوي الجزئي micro -level ويتم فيها تحديد الأهداف والأساليب علي ضوء الظروف السائدة.

وقد أدت ندرة الموارد في الدول النامية إلى إعطاء الأولوية للاستثمارات الزراعية والصناعية وإلي أن تستأثر الاحتياجات الحيوية كالطعام علي النصيب الأكبر من تلك الاستثمارات ويتم تخصيص الموارد بين الإسكان وغيره من الحاجات الأساسية طبقا للأولويات التي يضعها صانعو السياسات العامة. ومن المفروض أن توجه

الاستثمارات المخصصة للإسكان إلي النوعيات التي يحتاج إليها المجتمع. (٥٦)

ويعد إجمالي المبالغ المستثمرة في قطاع الإسكان أفضل مؤشر لدي اهتمام الدولة بهذا القطاع. فقد زاد نصيب قطاع الإسكان في الدول النامية من إجمالي الناتج القومي من ٣ر٥٪ في بداية الستينات إلي ٦٪ في منتصف السبعينات وفي أفريقيا ارتفع بشدة من متوسط سنوي ٢ر٢٪ في بداية الستينات إلي ٦ر١٢٪ في منتصف السبعينات ثم انخفض بعد ذلك إلي ١ر٨٪ (٥٧)

ويشير الجدول رقم (٣) إلي نصيب قطاع الإسكان من إجمالي الناتج القومي في بعض الدول العربية خلال السنوات ١٩٧٣، ١٩٧٥ (بالمائة دينار عربي).

الدولة	إجمالي الناتج القومي	نصيب قطاع الإسكان	النسبة المئوية
الأردن			
١٩٧٣	١٨٤٩	١٢٨	٦.٩
١٩٧٥	٢٤١٨	٢١٠	٨.٧
سوريا			
١٩٧٣	٦٦٢٤	٢٨٧	٤.٣
١٩٧٥	١٥١٢٧	٨٢٧	٥.٥
العراق			
١٩٧٣	١٥٤٦١	٤٤١	٢.٦
١٩٧٥	٣٧٦٦٢	٧٩٤	٢.١
السودان			
١٩٧٣	٧٢٠١	١٧٢	٢.٤
١٩٧٥	١٢٠٢٧	١٦٨	١.٤
ليبيا			
١٩٧٣	٢٠٨٥١	١٢٨٩	٦.٢
١٩٧٥	٣٦٤٨٢	٢٣٩١	٦.٦
اليمن			
١٩٧٣	١٥٥١	١١٣	٧.٣
١٩٧٥	٢٧١٦	١٤٢	٥.٢
السعودية			
١٩٧٣	٣٠٧٧٩	٧٣٠	٢.٤
١٩٧٥	١٠٦٤١٧	١٩٤٩	١.٨

المصدر: المؤتمر الرابع لوزراء الإسكان والتعمير العرب ١٩٧٩، م.س.ذ ص ٢٩ .

وتواجه الدول النامية ثلاث عقبات أمام تطبيق استراتيجية فعالة لزيادة الاستثمار في مجال الإسكان وتحسين ظروفه:

١ – فلا توجد سياسة إسكان مستقرة في أغلب الدول النامية بل إن هناك تعارضا بين بعض أهداف سياسات الإسكان علي المستوى القومي والمحلي ناهيك عن عدم الاستقرار السياسي الذي يجتاح هذه الدول . (٥٨)

٢ – إن تحديد أهداف سياسة الإسكان تتطلب قياسا للاحتياجات والجدوى الاقتصادية والأداء وهناك نقص في البيانات الضرورية لضمان دقة القياس ومثال علي ذلك أن عملية متابعة ما يحدث من تغير في أحوال الإسكان تكاد تهمل تماما فيما بين تعدادات السكان في أغلب الدول العربية ، كما إنه من النادر إجراء مسوح إحصائية خاصة بالإسكان فقط. (٥٩)

٣ – قصور في التنفيذ يحتاج إلي تغيرات مؤسسية واختيار للأدوات التي تكفل التنفيذ السليم للأهداف.

ولا شك أن الدولة تلعب دورا رئيسيا في مواجهة مشكلة الإسكان في الدول النامية وخاصة أنها تتحكم في عناصر المشكلة من أرض ومواد بناء وخدمات ومرافق. وقد تنوعت السياسات التي اتبعتها الدولة في مجال الإسكان كما تعددت الأدوات التي حاولت من خلالها التدخل للتأثير علي المشكلة بشكل مباشر أو غير مباشر.

رابعا :نماذج للسياسات العامة للإسكان:

اهتمت الأدبيات الحديثة بالمسالك المختلفة لإسكان ذوي الدخول المحدودة في دول العالم الثالث وظهرت ثلاثة اتجاهات لتحليل تلك المسالك. الاتجاه الأول وهو التحليل الراديكالي وفقا للمفهوم الماركسي حيث ركز علي العملية الإنتاجية في مجال الإسكان والطريقة التي يتم بها توفير الوحدات السكنية وربط ذلك بعدة محاور: الأول وهو أهمية

الحفاظ علي الحد الأدني لتكلفة الإسكان والثاني حدود سيطرة رأس المال علي العملية الإسكانية والثالث دور الدولة في توفير الإسكان. (٦٠)

والاتجاه الثاني وهو التحليل الليبرالي الذي يمنح القطاع الخاص دورا متميزا بشكل عام ويجعل التزام الدولة بالإسكان منخفض التكاليف محدودا ويتناول العملية الإنتاجية في مجال الإسكان كمؤشر على درجة مشاركة كل من المجتمع والسوق والدولة. (٦١).وبين التفسير الراديكالي والليبرالي هناك تفسير ثالث يتناول موضوع الإسكان وفقا لظروف كل بيئة علي حدة وهو يشمل وجهات نظر متنوعة ومتعارضة. (٦٢)

وبذلك فإن إسكان ذوي الدخول المحدودة هو عملية معقدة تتنافس فيها عدة أطراف.فالإسكان كسلعة أو منتج وفقا لترنر Turner وبرجس Burgess هي نتاج عدة أنشطة ووظائف يؤديها كل من رأس المال والدولة والمجتمع، والإسكان أيضا هو عملية توزيع وتحكم في الوحدات السكنية. ولقد تبني صانعو السياسات عدة مسالك لتوفير المأوي لذوي الدخول المحدودة تطورت من المساهمة الكلية في شكل إسكان عام إلي المساهمة الجزئية عن طريق تشجيع منهج الجهود الذاتية في مجال الإسكان.

النموذج الأول : الإسكان العام

رأي صانعو سياسة الإسكان في الدول النامية أن الطلب على الإسكان من جانب ذوي الدخول المحدودة يمكن مواجهته بوسائل التدخل المباشر للدولة في سوق الإسكان عن طريق برامج الإسكان العام. وبأن سيطرة وإدارة القطاع العام لهذا الجزء من الإسكان الحضري سيعزز من توفير مستويات معينة للإسكان ويسهل تحقيق التنمية الحضرية. ويقوم القطاع العام بتوفير من ثلثي إلي ٩٠٪ من مجموع المشروعات الإسكانية في الدول النامية.(٦٣) كما أن التوجه الرئيسي لسياسة الإسكان في ليبيا والجزائر وإلي حد ما العراق هو

تبني مشاريع الإسكان العام وقيام الدولة بدور رئيسي في هذا المجال.

وهناك عدة ملاحظات تتعلق ببرامج الإسكان العام. الملاحظة الأولي أنها لا تفي باحتياجات نوي الدخول المحدودة في الدول النامية ففي مصر تم بناء ٣٤٫٠٠٠ وحدة عام ١٩٧٧ مع أن احتياجات الحضر لهذا النوع من الإسكان قد بلغت ١٥٠٫٠٠٠ وحدة في نفس العام. وفي بوليفيا اتجهت الجهود المشتركة لبعض الهيئات العامة لبناء ١٣٠٠ وحدة سنويا في الفترة من ١٩٧٠ - ١٩٧٥، بينما قدرت الاحتياجات السنوية بـ ٢٠٫٠٠٠ وحدة سنويا.(٦٤) ولم يستطيع الإسكان العام أن يغطي في كل من نيجيريا وكولومبيا والهند سوى جزء يسير من النمو السنوي للاحتياجات في حين استطاعت سنغافورة إقامة إسكان عام يكاد يقترب من درجة الاحتياج له. وساعد علي نجاح التجربة في سنغافورة انخفاض الهجرة من الريف إلي المدن، وارتفاع نصيب الفرد من الدخل القومي بنسبة ٤٫٧٪ في الفترة من ١٩٦٠ - ١٩٧٨،(٦٥) وزيادة كمية الأراضي المملوكة ملكية عامة من الدولة والقريبة من مركز المدينة.

والملاحظة الثانية أن الإسكان العام يعاني من قصور في الصيانة حتي إنه تحول في سنغافورة ذاتها إلي مساكن متهالكة في غضون عشرين عاما فقط. ولذلك لجأت الحكومات إلي تحويل المستأجر إلي مالك بأقساط طويلة الأجل لتحويل مسئولية الصيانه إليه كما حدث في مصر وفي دول أخرى مثل نيجيريا حيث قامت الحكومة بالتعاقد مع مؤسسات خاصة للقيام بإصلاح وصيانة هذا النوع من الإسكان. أما الملاحظة الثالثة فهي أن الإسكان العام في غير متناول حوالي نصف المقيمين في الحضر في الدول النامية الذين لم يستطيعوا أن يكرسوا أكثر من ربع مرتباتهم للإسكان بدون التنازل عن إشباع بعض الحاجات الأساسية الأخرى.(٦٦) ولم تتمكن سياسة الدعم في برامج الإسكان العام من تحقيق أهدافها. فقد استفاد منها نوو الدخول المتوسطة

بمالهم من تأثير سياسي وقدرة شرائية ولم تصل في أغلب الأحيان للجماعة المستهدفة. وانتقدت سياسة الدعم لقطاع الإسكان علي أساس حرمان قطاعات أخري ذات أولوية كالطعام ، وانتهاك مبدأ العدالة التوزيعية فدعم الإسكان الحضري يؤثر بلا شك علي الإسكان الريفي. وفي الدول التي اتجهت فيها الحكومات إلي تقديم دعم ضئيل لقطاع الإسكان ، أو عدم إعطائه دعما علي الإطلاق كما حدث في البرازيل، لم يستفد ذوو الدخول المحدودة. أما الحكومات التي قامت بدعم برامج الإسكان كما حدث في مصر والهند فقد أدى ارتفاع ثمن الوحدة إلي تقليل نسبة المستفيدين.

وعلى الرغم من أن الإسكان العام – بشكله التقليدي – لم ينجح في وقف نمو الإسكان العشوائي أو تكوين مزيد من الأحياء المتداعية، إلا أنه ساهم ولو جزئيا في حل مشكلة الإسكان لذوي الدخل المنخفض. (٦٧)

النموذج الثاني : الجهود الذاتية Self Help Approach

في منتصف الخمسينات أصبح من الصعب الاكتفاء بالأسلوب الأول لمواجهة النمو السكاني السريع لذوي الدخول المنخفضة لأنه يلّقي بعبء ثقيل علي رءوس الأموال العامة . كما أن الإسكان العام فشل في توفير الوحدات السكنية بمستوى منخفض من التكلفة يستطيع أن يتحملها الفقير واستلزم ذلك توسيع نطاق الدعم.

وفي خلال الستينات واجهت سلطات الإسكان والتخطيط الحضري في أغلب دول العالم الثالث نموا سريعا لإسكان غير شرعي وغيّر مسيطر عليه لكنه في نفس الوقت كشف عن المساهمة التي يمكن أن يتقدم بها محدودو الدخل سواء من جهد أو مال لتوفير السكن بدون مساعدة أو سيطرة مباشرة من جانب الحكومة مما جعل المخططين وصانعي سياسة الإسكان يعيدون النظر في سياستهم.

وطرحت النخبة منهج الإسكان بالجهود الذاتية الذي يجعل من

المستعمل عنصرا نشطا وفعالا في مرحلة أو عدة مراحل من الدورة السكنية. وتتخذ مشاركة المستعمل ومساهمته في تحمل المسئولية واحدة من عدة أشكال سواء البناء الذاتي self built أو التعاون في البناء mutual aid أو التعاقد الذاتي self contracted أو الإدارة الذاتية self managed أو المشاركة في اتخاذ القرارات المختلفة المتعلقة بالمسكن. (٦٨) وبذلك تتمكن الحكومة من الإشراف وتبقي عملية صنع القرار تحت سيطرتها.

هذا المنهج حبذته مجموعة من المتخصصين العالميين في مجال الإسكان بعد دراسات متعمقة لواقع الدول النامية أمثال شارلز إبرامز Charles Abrams الذي تناول بالبحث مشكلة التحضر والإسكان في البلاد النامية وهو رايكوكامينوس Horaico Caminos الذي عمل في مشاريع المواقع والخدمات ورفع كفاءة المساكن المتهالكة التي تعد تطبيقا لاتجاه الجهود الذاتية في أمريكا اللاتينية. (٦٩)

وفي عام ١٩٧٣ احتل أسلوب تشجيع الجهود الذاتية في الإسكان مكانته في خطط التنمية القومية لثلاث عشرة دولة نامية علي الإقل. وارتكزت استراتيجية تطوير قطاع الإسكان في كل من المغرب وتونس والجمهورية العربية اليمنية علي تشجيع البناء الذاتي والمشاركة الشعبية. وشجعه البنك الدولي وكثير من المنظمات الدولية. وافترض البنك أنّ منخفضي ومتوسطي الدخل علي استعداد لدفع من ٢٠٪ إلي ٢٥٪ من دخلهم علي الإسكان والخدمات الأخرى. وبذلك فقد تم بناء ٧٥٪ من مشروعات المواقع والخدمات للبنك الدولي في الفترة من ١٩٧٢ - ١٩٨٤ علي أساس هذا الافتراض وبغض النظر عن مستوى الدخل القومي للدولة أو مستوى دخل الفرد فيها. (٧٠)

ويمكن تقسيم أنواع الجهود الذاتية من حيث توزيع المسئولية بين الحكومة والمستعمل إلي نوعين (٧١):

الأول : الجهود الذاتية التقليدية (غير الموجهة) وتكون المسئولية هنا كاملة في يد الأفراد.

الثاني : الجهود الذاتية الموجهة (المنظمة) وتكون المسئولية موزعة بين الحكومات والمواطنين.

وإذا كان النوع الأول يمثل اتجاه الأفراد في كل من الريف والحضر للاعتماد كلية علي جهودهم ومواردهم الخاصة في سبيل الحصول علي مأوى بشكل غير منظم وبدون إشراف من جانب الحكومة، فإن الحكومة لجأت إلي النوع الثاني نتيجة للارتفاع السريع في النمو السكاني مع عجزها عن توفير المسكن اللازم بالأعداد المطلوبة. وفي بعض المناطق الريفية قد يقتصر دور الحكومة علي تنظيم مشاريع الجهود الذاتية لمشاركة السكان في تحسين الطرق وتوفير المياه النقية أو في إقامة الخدمات العامة المختلفة. وبينما فشلت برامج الجهود الذاتية في بعض المناطق الريفية في بربادوس وكوستاريكا، فقد نجحت في مناطق إخرى مثل بورتوريكو وشيلي وغانا. (٧٢) وقام المهندس حسن فتحي بتجربة ناجحة في تطبيق استخدام التعاون في البناء في المجتمعات الريفية في قرية " القرنة الجديدة" بالأقصر . واعتمدت نظم البناء المستخدمة علي مواد بناء مستخلصة من البيئة وعلي أساليب بناء متاحة لأبناء القرية. (٧٣)

وفي الحضر كان الهدف من تطبيق هذه البرامج إلي جانب توفير المأوي في حدود الإمكانيات المتاحة للأسر ذات الدخل المنخفض، محاولة إضفاء صفة الشرعية علي عملية تنمية القطاع غير الشرعي للإسكان والحد من نمو مناطق جديدة. وقد أطلقت الأمم المتحدة منذ عام ١٩٧٢ اسم " النمو المرحلي" علي مشاريع الجهود الذاتية الموجهة في الحضر والتي يندرج تحتها: (٧٤)

١ – مشاريع رفع كفاءة المساكن المتهالكة Up -grading

وتشمل تحسين القائم من الوحدات السكنية في المناطق ذات الظروف السكنية المتدهورة والمناطق العشوائية والقطاع غير الرسمي.

وهو تغير في أسلوب الحكومة في التعامل مع ظاهرة كانت ترى أنه يجب القضاء عليها بالإزالة كما حدث في نيودلهي حين طبقوا برامج لإزالة المناطق العشوائية في الفترة من ١٩٧٥ - ١٩٧٧. ولكن هناك بعض الحكومات التي وجدت أنها ظاهرة دائمة لابد من التعامل معها والاعتراف بها كما حدث في الفليبين ابتداء من ١٩٧٥ وفي كولومبيا ١٩٧٢ وتنزانيا في نهاية الستينات.(٧٥) وما قام به بنك التسليف السعودي من منح قروض للمواطنين لعمل الترميمات أو التعديلات الضرورية في مساكنهم من أجل تحسينها والتي بلغت حتي نهاية العام المالي ١٤٠٩ هـ مليار ونصف ريال سعودى استفاد منه ٣٧١ و ٩٦ مواطنا. (٧٦)

ويعترض علي هذا الأسلوب لأنه أكثر تكلفة وأقل كفاءة إلا أنه يؤدي إلي تقليل الحاجة لإعادة تسكين العائلات. وتجدر الإشارة إلي الدراسة التي أجريت في المناطق الحضرية في جمهورية كوريا للبحث في رفع كفاءة المساكن المتهالكة كعنصر في استراتيجيات الإسكان في الدول النامية والتي أثبتت أن تكلفة التحسينات هي بالتأكيد أقل بالمقارنة ببناء وحدات سكنية جديدة حيث أمكن تحسين من ٦ إلي ٧ وحدات سكنية بتكلفة بناء وحدة سكنية جديدة. (٧٧)

كما تجدر الإشارة أيضا إلى أن سياسة رفع كفاءة المساكن المتهالكة قد طبقت بنجاح في أحد مشاريع البنك الدولي في كينيا وقد أوصوا بتطبيقها في دول أخرى. (٧٨)

ب - تجهيز المواقع بالخدمات site & service

يعتمد أسلوب تجهيز المواقع بالخدمات على قيام الحكومة بتوفير الأرض والمرافق على أن يقوم الساكن بالبناء.(٧٩) فتوفير المرافق العامة هو أكثر الأدوات السياسية فاعلية في التوسع في توفير المعروض من الإسكان. ولذا فإن مهمة توفير المرافق والخدمات والتحكم في أستخدامات الأرض تقع في قمة قائمة أولويات صانعي سياسة

الإسكان. وتلجأ كثير من الدول النامية لتطبيق هذه السياسة. وهي تحتاج لدعم أقل ويمكن أن تصل إلي عدد أكبر من المستفيدين (وإن كان عادة لا يشمل ذلك محدودي الدخل). وهو ما كشفت عنه إحدى دراسات البنك الدولي التي أبرزت أن تزويد المواقع بالخدمات ورفع كفاءة المساكن المتهالكة لم تكن في متناول ٢٠٪ من فقراء الحضر. (٨٠)

وأكد ذلك أيضا تقرير مركز الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية عام ١٩٨٧ بمناسبة إعلان الأمم المتحدة عام ١٩٨٧ كعام عالمي لإيجاد مأوى لمن لا مأوي لهم حين نكر بأن الإسكان العشوائي، أو رفع كفاءة المساكن المتهالكة أو مشروعات مد المواقع بالخدمات في شكلها الحالي لم توفر حلا طويل الأجل لإسكان الأعداد المتزايدة من فقراء الحضر في مستويات لائقة. (٨١)

وإذا كانت تلك هي النماذج المختلفة التي توضح السياسات العامة التي تتبعها الدول النامية في مجال إسكان نوي الدخول المحدودة، فالسؤال المطروح أمام صانعي سياسة الإسكان هو كيف يمكن للقطاع العام أن يزيد المعروض أو يخفض من تكاليف إسكان محدودي الدخل عن طريق التدخل المباشر؟

أدوات السياسة الإسكانية : (٨٢)

١ - الضرائب

وهي تلعب دورا رئيسيا في أغلب الدول النامية في تحقيق عائد لدى الحكومات، وإن كانت الضرائب علي الممتلكات ليس لها من أثر مباشر علي زيادة المعروض من الوحدات السكنية ولكن لابد من الإحجام عن فرض ضرائب مرتفعة على المباني حتى لا تقلل من رغبة القطاع الخاص في الاستثمار في هذا المجال. ويفضل استخدام الضرائب علي الأراضي الفضاء ولكن بحذر.

وتجدر الإشارة إلى أن المباني في قطاع الإسكان غير الرسمي لا تدفع ضريبة ممتلكات لأنها غير مسجلة وليس لها تراخيص. وهذا يحرم السلطات العامة من العائد الذي تحتاج إليه للتوسع في المرافق والخدمات.

٢ - القروض :

إن تحسين سبل توفير مصادر تمويل الإسكان وخاصة توفير القروض بشروط ميسرة، وإن كان يستفيد بها بشكل مباشر متوسطو الدخل ، فهي تساعد علي توفير فرص الإسكان للفقراء عن طريق زيادة المعروض من الوحدات السكنية. وفي الدراسة التي أجراها دافيد ساترثويت David Satterth Waite وجورج هاردوي Jorge Hardoy من المعهد الدولي للتنمية والبيئة على ١٨ دولة نامية وجدوا أن أسعار الفائدة في دول العالم الثالث مرتفعة جدا ولا يقبل الأفراد علي الاقتراض إلا بشكل محدود. (٨٣)

٣ - اللوائح والضوابط :

وأهمها التشريعات التي تقننها الدولة لتنظيم مختلف الجوانب المتعلقة بقضية الإسكان، وتجدر الإشارة إلي أن التدخل بهذه الوسيلة لابد أن يكون بالشكل الذي لا يزيد مشكلة الإسكان تعقيدا. فقد كان الغرض من التشريعات الخاصة بتحديد القيمة الإيجارية هو عدم ارتفاعها مع سرعة النمو الحضري وعدم القدرة علي توفير عدد الوحدات المطلوبة. ولكن تلك القوانين أدّت إلى التأثير على المعروض من الوحدات السكنية نتيجة لتأثيرها السلبي علي القطاع الخاص ورغبته في الاستثمار في مجال الإسكان.

وإلى جانب التشريعات يمكن للدولة أن تؤثر على الطلب علي الإسكان عن طريق برامج تنظيم الأسرة وهذا يشمل رفع الإنفاق العام الذي تخصصه الدول النامية لبرامج تنظيم الأسرة من ٢٪ إلى ٥٪. (٨٤)

خاتمــة :

يتضح مما سبق أن مشكلة الإسكان في الدول النامية قد تأثرت بالمناخ السياسي والاقتصادي السائد. وبأن كثيرا من الحكومات قد وضعت الإسكان كحاجة أساسية في قائمة أولويات السياسة العامة. ووجهت – على الأقل إعلاميا – اهتمامها لمحدودي الدخل بوصفهم الجماعة المستهدفة ولب مشكلة الإسكان. وحاولت الدولة من خلال دعم برامج الإسكان العام توفير النوعية التي تحتاج لها هذه الفئة. ولكن لم تستطع توفير النوعية التي تحتاج لها هذه الفئة وحتى الأعداد المطلوبة بل ولم تتمكن في أغلب الأحوال من توصيل الدعم لمستحقيه. لذلك فقد اتسع نطاق تبني الدول النامية لنموذج الجهود الذاتية الذي يخفف العبء عن رءوس الأموال العامة في نفس الوقت الذي تحتفظ فيه الحكومة بالقدرة علي التأثير والتوجيه.(٨٥)

هوامش المبحث الأول

(١) World Bank: urban Department, Poverty & Basic Needs , Series: Shelter (Washington D.C.' wold Bank (publications, 1980) p. 1

(٢) Michael Hopkins, " Basic Needs approach to Development Planning, A view, "world Employment programme Research working papers (Geneva: ILO,1977 Research working papers (Geneva: ILO, انظر أيضا 1977) Frances Stewart, Basic Needs in Developing countries (Baltimore, Maryland: The Johns Hopkins University Press, 1985) p.6

(٣) Angelos Angelopoulos, The Third world & The Rich countries (New York: Praeger Publishers, 1972) p. 10.

(٤) Housing problems in Developing Countries, Proceedings of IAHS International c onference (Dhahran: University of petroleum and minerals, 1978) P. 670.

(٥) المؤتمر الرابع لوزراء الإسكان والتعمير العرب، نحو سياسة إسكان قطرية وقومية في إطار استراتيجية العمل العربي المشترك (المغرب : ١٩٧٩) ص ٥ .

(٦) المرجع السابق ص ٢٨ .

(٧) د. محمد الجوهري ود. محمد ليلة ود. أحمد زايد، الاقتصاد والمجتمع في العالم الثالث (القاهرة : دار المعارف ، ١٩٨٢) ص١٣٧ .

(٨) البنك الدولي للإنشاء والتعمير، تقرير عن التنمية في العالم (الفقر) ١٩٩٠ ص ٤٢.

(٩) البنك الدولي، التقرير السنوي ١٩٨٩ ص ٢٨ .

(١٠) يقصد بالدول المتقدمة في هذا التقرير الدول في أوروبا وأمريكا الشمالية وأستراليا واليابان ونيوزلندا والاتحاد السوفيتي، أما الدول النامية فتشمل الدول الموجودة في أفريقيا، آسيا، أمريكا اللاتينية. انظر :

United Nation : Department of International Economic and Social Affairs, World Population Trends & Policies monitoring Report 1987 (New York: U.N. Publication, 1988) p. 20.

(١١) البنك الدولي، تقرير عن التنمية في العالم ١٩٨٢ (واشنطن، ١٩٨٢).

(١٢) د. محمد الجوهري، مرجع سبق ذكره ص ١٦٢.

(١٣) Bruce Stokes, " Global housing prospects: The Resource Constraints"(Washington, D.C.: World Watch Institute, 1981) p.p. 8 - 10.

(١٤) مروان محسن، السكان والإسكان في الوطن العربي، ورقة بحثية مقدمة للمؤتمر الإقليمي للسكان في الوطن العربي (الإردن :١٩٨٤) ص ٨.٧ .

(١٥) مجلس وزراء الإسكان والتعمير العرب، السكن العشوائي وأحياء الصفيح في الوطن العربي (الرباط : ١٩٨٥) ص ٤٨.

(١٦) Stephen K.Mayo, Stephen Malpezzi, David J. Gross, Shelter Strategies for the Urban Poor in Developing, Countries (Washington D.C. : Int. Bank for Reconstruction & Developmment, 1986) p. 183.

(١٧) World Population Trends & Policies, op, cit p.179.

(١٨) مجلس وزراء الإسكان والتعمير العرب، السكن العشوائي وأحياء الصفيح في الوطن العربي، م.س.ذ ص ١٦.

(١٩) United Nation : Department of International Eco-

nomic and Social Affairs, World Population Trends & Policies : monitoring Report 1989 (New York: U.N. Publication, 1989).

(٢٠) المؤتمر الرابع لوزراء الإسكان والتعمير العربي، م٠س٠ذ٠ ص٧ ٠

(٢١) مجلس وزراء الإسكان والتعمير العرب، م٠س٠ذ٠ ص ٤٩ ٠

(٢٢) المرجع السابق ص ٥٧ ٠

(٢٣) المؤتمر الرابع لوزراء الإسكان والتعمير العربي، م٠س٠ذ٠ ص ٦ ٠

(٢٤) Fred Moavenzadeh, Frances Hagopian, : " Construction and Building materials Industries in Developing Countries (Cambridge, Massachusetts: M.I.T. Publication, 1983) p. 2.

(٢٥) Johannes F. Linn, Cities in The Developing World (New York : Oxford University Press, 1983) p. 134.

(٢٦) Bruce Stokes, Op, cit, p. 12.

(٢٧) مروان محسن ، م.س.ذ. ص ١٠

(٢٨) Ibid., p. 5.

(٢٩) Untied Nation Center for Human Settlements (Habitat), Global Report on Human Setttlements 1986 (Oxford University Press, 1987).

انظر أيضاً : وزارة التعمير، الإسكان في مصر، يوليو ١٩٨٩ص ٦٩.

(٣٠) Aprodicio Laquian, Metropolis 90 3rd International Congress of the World Association of the Major Metropolises " Housing and Population (Melbourne, Australia: 15-19/10/1990) p .2.

(٣١) U.N. Develoment programme, Human Development Rreprt 1990 (New York & Oxford : Oxford University Press, 1990).

(٣٢) د. مجيد مسعود، الحل التعاوني للإسكان في الوطن العربي، ورقة بحثية مقدمة لندوة الخبراء العرب حول التخطيط للإسكان والمستوطنات البشرية في البلدان العربية(الكويت : ١٩٨٠) ص١١.

(٣٣) وزارة الإسكان، السياسة القومية لمواجهة مشكلة الإسكان (القاهرة: نوفمبر ١٩٧٩) ص ٤ .

(٣٤) Global Report on Human Settlements 1986, op. cit. p. 49.

(٣٥) وزارة التعمير والدولة للإسكان واستصلاح الأراضي، دراسة السياسة القومية للتنمية الحضرية (القاهرة : يناير ١٩٨٢) ص ٤ .

(٣٦) Housing The Poor in Developing Countries, (symposium) Ekistics, June1974 p.9.

(٣٧) Emmanuel Jimenez, Urban Squatting & Community Organization in Developing Countries,Journal of Public Economics 27 (North Holland: 1985).

(٣٨) S.V. Sethuraman, Urbanization, Informal sector & Employment, " Basic Needs & the Informal Sector: The Case of low-Income Housing in Developing Countries" (Geneva: Int. Labor Office, 1985).

(٣٩) المؤتمر الرابع لوزراء الإسكان والتعمير العرب، م.س.ذ. ص ٦.

(٤٠) جامعة الدول العربية : إدارة الإسكان والتعمير ، وضعية الإسكان والمواد الإنشائية في الوطن العربي ١٩٨١ – ١٩٨٥ .

(٤١) توفيق حجيره، ديناميةالبناء الذاتي في عمليات إعاده الإسكان بالمغرب، ورقة

بحثية مقدمة إلى المؤتمر الدولي للإسكان (القاهرة: ١٩٩٢) ص ٧٥.

(٤٢) Poverty & Basic Needs Series, op, cit p.p. 2-3.

(٤٣) Ibid, p. 9 .

(٤٤) Orville F. Grimes, Housing for Low-Income Urban Families (Baltimore: The Johns Hopkins University, Press, 1976) p. 9.

(٤٥) Johannes Linn, op, cit, p. 139.

(٤٦) Ibid., p. 155.

(٤٧) Fred Moavenzadeh, op, cit, p. 7.

(٤٨) Geoffray K. Payne, " Low- Income Housing in The Developing World (New York: John Wiley, 1984) p. 177.

(٤٩) Poverty & Basic Needs Series, op, cit., p. 29.

(٥٠) شاهدان أحمد حسين شبكة، " الاتجاهات المعاصر لإسكان ذوي الدخل المنخفض" رسالة ماجستير غير منشورة (جامعة القاهرة : كلية الهندسة ، ١٩٨٤) ص ٦٩ .

(٥١) Drakakis Smith, David William, Urabanization, Housing and The Development Process (London : Groom Helm, 1981) p. 35.

(٥٢) Hamish S. Murison, John P. Lea, " Housing in Third World Countries (New York: St. Martim's Press, 1979) p. 113.

(٥٣) Angelos Angelopoulos, op. cit., p. 13.

(٥٤) Drakakis Smith, op, cit., p.p. 198, 199.

(٥٥) Mayo, Malpezzi op, cit. p. 187.

(٥٦) Geoffrey Payne, op, cit, p. 166.

(٥٧) Fred Moavenzadeh, op, cit, p. 6.

(٥٨) Latta Chatterjee, Peter Nijkamp, "Urpan & Regional Policy "(London: Aldershot, Hants, Gower,1983) p.79.

(٥٩) المؤتمر الرابع لوزراء الإسكان والتعمير العرب ١٩٧٩، م٠س٠ذ٠ ص ٥

(٦٠) Burgess, R., " Petty Commodity Housing or Dweller Control: A Critique of John Turner's view on Housing Policy", World Development 6,9/10 (1978) p. 1105 - 1134.

انظر أيضا

Harms, H. (1982) Historical Perspectives on The practice & purpose of Self-Help Housing, in P. Ward (ed.), Self Help Housing; A Critique (Oxford: Alexandrine Press, 1982) p. 17 -53.

(٦٢) G. Payne, Urban Housing in The Third World ((London: Leonard Hill, 1977).

انظر أيضا

J.F.C. Turner, Housing by people (London: Marion Boyars, 1976).

(٦٣) J.P. Lea, " Self-Help & Autonomy in Housing: Theoratical Critics& Empirical Investigators, in H.S. Murison & J.P. Lea (eds). Housing in Third World Countries, London: Macmillan, 1979) p. p. 44 -49.

Fred Moavenzadeh, op,. cit. p. 10. (٦٤)

Jorge E. Hardoy & David Satterthwaite, Shelter:(٦٥) Need & Response (New York: John wiley & sons Ltd., 1981) p. 251.

Ibid, p. 252. (٦٦)

Laquian, op. cit. p. 7. (٦٧)

Charles Abrams, Man's Struggle for Shelter in an (٦٨) Urbanzaing World (Cambridge, Massachusetts & London: M.I.T. Press, 1966) p. 129.

Douglas H. Keare & Scott Parris, Evaluation of (٦٩) Shelter Programs for The Urban Poor (Washington D.C., World Bank, 1982) p. 7.

Horaico Caminos, Reinhard Geothert, Urbanization(٧٠) Primer for Design of Sites & Services Project (Cambridge, Mass., London: M.I.T. Press, 1975).

Orville Grimes, op, cit., p. 20. (٧١)

Mayo, Malpezze op. cit. p. (٧٢)
37.\

United Nations, Manual on self-help housing (New (٧٣) York: United Nation Publication, 1974) p. 7.

Abrams, op. cit. p. 172.

(٧٤) د. علي عبد العزيز سليمان، "الحل المفقود لشكلة الإسكان" الإهرام الاقتصادي العدد ٩٩٣ (يناير ١٩٨٨) ص ٢٧ .

Douglas Keare, op. cit. p.4. (٧٥)

(٧٦) Hardoy, op. cit. p. p. 25 -255 .

(٧٧) د. فرحات طاشكندي، سياسات وبرامج الإسكان في المملكة العربية السعودية، ورقة بحثية مقدمة إلي المؤتمر الدولي للإسكان (القاهرة : ١٩٩٢) ص ١٣٣ .

(٧٨) Raymond J. Struyk, Up- Grading Existing Dwellings: an Element in The Housing Strategies of Developing Countries, The Journal of Developing Areas 17 (Oct. 1982).

(٧٩) Ibid.

(٨٠) Ekistics, op. cit. p. 12.

(٨١) Laquian, op. cit. p. 7.

(٨٢) Dr. Ahmed Soliman, Approachs to Urban Low-Income Housing in The Developing World, 3 #rd Int. (Me Congress: on Housing & Poulation lbourne, Australia: 15-19/10-1990).

(٨٣) Johannes F. Linn, op. cit. p. p. 156 - 185.

(٨٤) Jorge Hardoy, op. cit See also Bruce Stokes, op. cit p. 19

(٨٥) Bruce Stokes, Ibid p. 50.

(٨٦) أوصت الدراسة المقدمة من (الهبيانات) بضرورة أن يتم استبدال برامج الإسكان العام بمشروعات مد المواقع بالخدمات، والتحسين والارتقاء للأسباب السابقة الإشارة إليها انظر:

United Nation Center for Human Settlements (Habitat), Strategies for Low Income Shelter and Services Development (Nairobi: 1989) p. 33.

المبحث الثانى

مقومات مشكلة الإسكان فى مصر

مقدمــة :

تأتي مشكلة الإسكان في مقدمة المشكلات التي تستأثر باهتمام النخبة السياسية في مصر حيث إنها من المشاكل الحيوية التي تواجه فئات كثيرة من الشعب وخاصة ذوي الدخول المحدودة. ولذلك فلقد سعت النخبة من خلال السياسات العامة للإسكان لاجتذاب المواطنين والحصول علي التأييد الشعبي الذي يدعم نظام الحكم ويكسبه الشرعية. ولقد استطاعت قيادة الثورة منذ ١٩٥٢ الحصول علي تأييد ومساندة سكان الريف بإصدار قوانين الإصلاح الزراعي، كما حاولت الحصول علي مساندة سكان الحضر بتخفيض القيمة الإيجارية أربع مرات متتالية في الفترة من ١٩٥٢ – ١٩٦٧. ولم يتمكن صانع القرار من تغطية الاحتياجات المطلوبة وخاصة للجماعة المستهدفة.(١)

لذلك يمكن القول بأن الجانب الرئيسي لمشكلة الإسكان إنما يتمثل في عدم وفرة المعروض من الوحدات السكنية لمقابلة الطلب عليها سواء

من ناحية الكم أو الكيف. فهناك عدم تكافؤ بين المنتج من الوحدات السكنية والنمو السكاني الناتج من الزيادة الطبيعية والهجرة من الريف إلي المدن، ناهيك عن القصور في إمداد تلك الوحدات بالمرافق والخدمات. (٢)

ومشكلة الإسكان في مصر كغيرها من الدول النامية مشكلة حضرية في المقام الأول يقع جزء كبير منها في المدن الكبرى وخاصة القاهرة التي تشكل وحدها في تعداد ١٩٧٦، ٢٢٪ من سكان مصر. (٣) وقد بلغت نسبة الزيادة في سكان مدينة القاهرة بين التعدادين ١٩٧٦ ، ١٩٨٦، ٣ر١٩٪ وظلت القاهرة تحتل المركز الأول من حيث نسبة سكانها إلي إجمالي سكان الجمهورية إذ بلغت ٢ر٢٠٪ (٤) وإن كان هذا لا ينفي وجود مشكلة للإسكان في الريف المصري.

وسيتم تناول هذا المبحث من خلال إثارة النقاط الثلاث التالية :

أولا : جذور الأزمة.

ثانيا : عوامل تفاقم أزمة الإسكان.

ثالثا : مظاهر القصور الكمية والكيفية.

أولا : جذور الأزمة :

السؤال المطروح هو متي بدأت أزمة الإسكان في مصر ؟؟ ويمكن الإجابة عن هذا التساؤل من خلال متابعة إثارة موضوع الإسكان داخل القناة التشريعية وتطور الشكل المؤسس للأجهزة المنوطة بالتنفيذ.

في بيان وزير الشئون البلدية والقروية أمام مجلس الأمة في ٢ سبتمبر ١٩٥٧ لم تذكر كلمة أزمة " أو " مشكلة" إسكان . والجدير

بالذكر أن وزارة الشئون البلدية والقروية قد تولت منذ فبراير ١٩٥٠ مسئولية وضع السياسات العامة لتخطيط المدن والقرى وتعميم المياه الصالحة للشرب والمجارى بأنحاء البلاد، ووضع السياسة العامة لمشروعات محطات الكهرباء الجديدة إلي جانب تنظيم البرامج الفنية للإسكان. (٥) وقد استعرض البيان المشروعات التي قامت الوزارة بتنفيذها والتي بلغت تكاليفها ١١٢ مليون جنيه في حين أن ما أنفق خلال الفترة من ١٩٤٧ - ١٩٥٢ بلغ ٤٢ مليون جنيه فقط. (٦)

وقد ذكر لفظ " أزمة إسكان" لأول مرة في مضابط البرلمان المصري، في الاقتراح بمشروع القانون المقدم من العضو محمد رشدي النحال لتحديد إيجار المساكن وتخفيف أزمة الإسكان في الجلسة المعقودة في ١٩٦٠/١٠/٣. (٧) كما أن الجلسة السادسة المعقودة في ١٨ يناير ١٩٦١ قد خصصت لمناقشة موضوع الإسكان علي أساس أنه أحد الموضوعات الحيوية التي تهم الشعب كله بعد أن أوصى المؤتمر العام للاتحاد القومي بتوفير المسكن اللائق بالأجر المناسب لكل مواطن. (٨)

وفي بداية الستينات تضافرت بعض العوامل وساهمت في ظهور أزمة الإسكان وتصعيدها منها اتجاه الدولة إلى التنمية الصناعية وإعطائها الأولوية، مع عدم تشجيع القطاع الخاص علي الاستثمار في مشروعات الإسكان التي انفردت بها الدولة علي الرغم من محدودية إمكانياتها حيث لم تتوافر لديها الاستثمارات الكافية لمشروعات الخدمات بصفة عامة لزيادة بنود الإنفاق العسكري نتيجة لحرب اليمن وحرب ١٩٦٧ والظروف التي خلفتها.

ولم تبدأ الدولة في وضع خطة إسكان محددة إلا في عام ١٩٦٠

وهي أولي سنوات الخطة الخمسية الأولى والتي خصص للإسكان الحضري بها ١٨٩ الف وحدة سكنية ٦٠٪ منها للمستوى الاقتصادي.(٩) كما شهدت بداية الستينات إنشاء أول وزارة للإسكان. واستهدف صدور القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ بشأن نظام الإدارة المحلية نقل غالبية الاختصاص في الخدمات العامة إلي المجالس المحلية بحيث ينحصر دور الإدارة المركزية (الوزارة) في الإشراف والتوجيه والمعاونة الفنية، الأمر الذي استتبع تزويد المجالس المحلية بالوسائل التي تمكنها من مباشرة اختصاصاتها. وترتب علي ذلك تغير اسم الوزارة إلي " الإسكان والمرافق" والتي تحددت مسئولياتها في قرار رئيس الجمهورية رقم ٦٩ لسنة ١٩٦٢. وعكس الاهتمام التخطيطي والمؤسسي من جانب النخبة بالإسكان(١٠) تزايد الإدراك بالمشكلة وضرورة مواجهتها واحتوائها.

ثانيا : عوامل تفاقم أزمة الإسكان

العوامل التي أدت إلي تصعيد أزمة الإسكان عديدة ومتنوعة شرحتها الدراسات التي تناولت موضوع الإسكان ويمكن إبراز أهم تلك العوامل فيما يلي :

١ - عوامل ديموجرافية :

تتميز مصر بمعدل مرتفع من النمو السكاني والهجرة من الريف إلي المدن وقد تعددت أسباب الهجرة. فبعد التغيرات السياسية التي حدثت في مصر في الخمسينات اتجه الاهتمام لإنشاء بعض الصناعات الكبرى في المدن مثل الحديد والصلب في حلوان والتي خلقت فرص عمل وشجعت الهجرة إلي المدن وزيادة الطلب علي الإسكان الحضري.(١٤) بالإضافة للهجرة التي نتجت عن حربي ١٩٦٧ ، ١٩٧٣ وخاصة على

القاهرة والإسكندرية . ورغم المحاولات التي بذلت للحد من الهجرة إلي هذين الإقليمين إلا أنهما بقيا قطبي الجذب للهجرة الداخلية واستمرا في استقطاب أكثر من ٧٣٪ من حجم الهجرة الداخلية نتيجة التركيز الإداري والخدمي والإنتاجي فيهما.(١٢)

ويوضح الجدول رقم (٤) الزيادة في عدد سكان مصر بين تعدادات ١٩٦٠ - ١٩٨٦ ، ومعدل النمو السنوي بين كل تعدادين

التعداد	عدد السكان	معدل النمو
١٩٦٠	٢٦,٠٨٥,٣٢٦	
١٩٦٦	٣٠,٠٧٥,٨٥٨	٢,٥٤
١٩٧٦	٣٨,١٩٨,٢,٤	٢,٣١
١٩٨٦	٥٠,٤٥٥,.٤٩	٢,٨٠

المصدر : النتائج الأولية للتعداد العام للسكان والإسكان والمنشآت ١٩٨٦ (إبريل ١٩٨٧) ص ٢ .

ويتضح من الجدول السابق انخفاض معدل النمو بين تعدادي ١٩٦٦ - ١٩٧٦ إلي ٣١ر٢ بسبب انخفاض معدلات الخصوبة نتيجة الحروب ويأن هذا المعدل ارتفع إلي ٨٠ر٢ بين تعدادي ١٩٧٦ - ١٩٨٦ بعد زوال ظروف الحرب وارتفاع معدل الزيادة الطبيعية. ويجدر التنويه إلي أن مصر تعاني من ارتفاع كبير في الكثافة السكانية في الجزء المعمور منها وهو وادي النيل ودلتاه حيث يعد من أعلى الكثافات السكانية بين دول العالم ذات الكثافات السكانية المرتفعة (حوالي

١٢٥٠ شخصا في الكيلو متر المربع).(١٣) أما عن الهجرة الداخلية فالجدول رقم (٥) يوضح التوزيع النسبي لسكان الحضر والريف في تعدادات ١٩٦٠ - ١٩٨٦.

سنة التعداد	نسبة السكان فى المناطق		
	الحضرية	الريفية	الجملة
١٩٦٠	٣٧,٤	٦٢,٦	١٠٠
١٩٦٦	٤٠,٥	٥٩,٥	١٠٠
١٩٧٦	٤٣,٨	٥٦,٢	١٠٠
١٩٨٦	٤٣,٩	٥٦,١	١٠٠

المصدر : النتائج الأولية للتعداد العام للسكان والإسكان والمنشآت ١٩٨٦ (أبريل ١٩٨٧) ص ١٣ .

ويلاحظ من متابعة الإحصاءات الخاصة بتوزيع السكان بين الحضر والريف أنها كانت لا تتسم بالاستقرار نظرا لازدياد هجرة السكان من الريف إلي الحضر مما أسهم في ازدياد حدة مشكلة الإسكان. وليس أدل علي ذلك من أن نسبة سكان الحضر كانت ١٧ر٢٪ عام ١٩٠٧ وارتفعت إلي ٣٧ر٤٪ عام ١٩٦٠ وأصبحت ٤٣ر٨٪ عام ١٩٧٦. وتجدر الإشارة إلي أن هناك زيادة طفيفة في نسبة سكان الحضر وقدرها ١ر٠٪ بين تعدادي ١٩٧٦ - ١٩٨٦ ويدل ذلك علي بدء انكسار حدة الهجرة من الريف إلي الحضر. وقد أبرزت

إحدى الدراسات أنه بينما ساهمت الزيادة الطبيعية بمقدار ثلثي النمو الحضري، فقد ساهمت الهجرة من الريف إلي المدينة بمقدار الثلث وذلك في الفترة من ١٩٦٦- ١٩٧٦ (١٤) وهذا ما تؤكده دراسات الأمم المتحدة المعنية بتزايد السكان في الحضر حيث أثبتت أنها ترجع للزيادة الطبيعية للسكان كعنصر أساسي في نمو المدن أكثر من الهجرة من الريف إلي الحضر. (١٥)

وتشير تقارير المجالس القومية المتخصصة إلي إن العدد الكلي المتوقع لسكان مصر عام ٢٠٠٠ سيتراوح بين ٦٥ و ٧٠ مليونا. ورغم أن نسبة السكان في المناطق الريفية هو ٥٦,١٪، إلا أنه يتوقع أن يبلغ ٥٠٪ عام ٢٠٠٠ نتيجة الهجرة المتواصلة من الريف إلي المدن بحيث يبلغ سكان الريف حوالي ٣٤ مليون نسمة بزيادة قدرها ١٠ ملايين عن العدد الحالي لسكان الريف. أمَّا عدد سكان الحضر سنة ٢٠٠٠ فيتوقع أن يكون ٣٤ مليونا يمثلون ٥٠٪ من مجموع السكان بزيادة قدرها ١٤ مليونا عن المعدل الحالي لسكان الحضر. أي أن الزيادة في عدد السكان المطلوب إعاشتهم حتي عام ٢٠٠٠ ستبلغ ٢٤ مليونا داخل الحيز المكاني الحالي. (١٦) ومن المعروف أن السكان داخل الجمهورية يعيشون حاليا في شريط ضيق علي جانبي نهر النيل وفي الدلتا علي مساحة تمثل أقل من ٤٪ من إجمالي مساحة الجمهورية.

٢ - اختلاف موقع مشكلة الإسكان في قائمة أولويات السياسات العامة:

تنعكس أولوية كل هدف من الأهداف العامة في شكل نسبة الاستثمار المخصصة لهذا الهدف من الاستثمارات الكلية المتاحة للمجتمع. وهذه النسبة بدورها تتوقف إلي حد كبير علي توجهات

السياسة العامة للدولة. ومعدل الاستثمار المستهدف للإسكان في الدول النامية .وفقا للمعيار المتفق عليه دوليا يجب ألا يقل عن ٢٠٪ من إجمالي الاستثمارات .

والجدول رقم (٦) يوضح نسبة الاستثمار في مجال الإسكان في مصر بالنسبة لجملة الاستثمار القومي.

السنة	النسبة ٪
١٩٥٢ – ١٩٦٠	٢٨,٢
١٩٦٠ – ١٩٧٢	٨,٥
١٩٧٤	٨
١٩٧٩	٥,٩
٨٢ / ١٩٨٦	١٣,٣

المصدر : الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء ، الكتاب السنوي للإحصاءات العامة (أعداد مختلفة).

يلاحظ من الجدول السابق أنه في الفترة من ١٩٥٢ –١٩٦٠ كان للإسكان أولوية كبيرة فارتفع معدل الاستثمار فيه لإجمالي الاستثمار القومي. وفي الفترة التالية من ١٩٦٠ –١٩٧٢ أخذت الصناعة والإنفاق العسكري تلك الأولوية فانخفض الاستثمار في مجال الإسكان. (١٧) أما في السبعينات فقد تراجعت أهمية قطاع الإسكان في خطط الدولة ولم

يحصل علي القدر الكافي من الاستثمارات اللازمة لمواجهة المشكلة وزاد ما توجه من موارد إلي الإسكان الفاخر والإداري علي حساب الإسكان الشعبي والمتوسط وبلغ حجم الاستثمار عام ١٩٧٤ ٨٪ وعام ١٩٧٩ ٥ر٩٪ وبذلك فإن معدل الاستثمار المستهدف لم يتحقق إلا في فترة الخمسينات. وتأسيسا علي ذلك يمكن الزعم بأن الإسكان لم يعط أولوية في خطط التنمية في الفترات التي تميزت بضعف الاستثمار . أما في الثمانينات فقد سجل الاستثمار في مجال الإسكان ارتفاعا ملحوظا وهو مؤشر علي عودة هذا القطاع الحيوي إلي دائرة أولويات السياسة العامة. ومع ذلك فقد أبرزت إحدى الدراسات أن الاستثمار في مجال الإسكان قد تأثر بهبوط نصيب الزراعة من إجمالي الناتج القومي خلال الخطة ٨١/١٩٨٦ مما أدى إلي زيادة استيراد المواد الغذائية وإنفاق الحكومة مبلغ ١ر٥ بليون جنيه مصري وتوفير دعم مباشر للسلع الغذائية عام ١٩٨٣(حوالي ١٥٪ من إجمالي الميزانية العامة). أثر علي إجمالي الاستثمارات المخصصة لكل من الإسكان والصحة بشكل عام. (١٨)

٣ - ارتفاع تكلفة البناء :

في حين توفرت مواد البناء والأيدي العاملة في الفترة من ١٩٥٢ - ١٩٦١، فقد اتجهت تكلفة البناء إلي الارتفاع بنسبة ٣٠٠٪ في الفترة من ١٩٦٠ - ١٩٧٦(١٩) مما كان له أكبر الأثر علي القيمة الإيجارية للمسكن وعلي حجم الاستثمارات في هذا القطاع الحيوي.

ومن الإسباب الهامة لذلك، ارتفاع أسعار العمالة المدربة بسبب الهجرة للعمل في دول الخليج. فقد أدي ذلك إلى اجتذاب أعداد كبيرة بلغت نسبتها عام ١٩٧٠ ٥٠٪ من العاملين في مجال البناء(٢٠) وتم إلغاء

جميع القيود على الهجرة عام ١٩٧٤. (٢١) وقدرت وزارة التخطيط العمالة المهاجرة بحوالي مليون ونصف عامل طبقا لإحصائية ١٩٧٦ أي بنسبة ٧ر٣٪ من إجمالي عدد السكان.(٢٢) وقد أدى ذلك إلى العجز الكبير في العمالة الحرفية والمهنية الماهرة في قطاع التشييد والبناء.

بالإضافة إلى ذلك فإن عوامل أخرى أثرت على عرض القوى العاملة في قطاع التشييد منها عدم وجود سياسة ثابتة للتدريب، وقصور مراكز التدريب القائمة من حيث الكم والكيف إلى جانب التناقص الطبيعي بسبب الشيخوخة أو العجز أو الوفاة مع عدم استمرار أسلوب توريث الحرف. وفي حين أدى ضعف الاستثمارات الموجهة إلى الريف مع توطن الصناعات والخدمات في الحضر إلى تكدس العمالة في المدن نتيجة الهجرة الداخلية المتوالية وما يصاحبها من نقص في المهارات في الريف وزيادة انسياب غير الفنيين إلي الحضر. وقد انعكس ذلك في ارتفاع حاد في دخول العاملين في مجال البناء بلغ ٤٠٪ سنويا في الفترة من ١٩٧٣ - ١٩٧٦ ، ثم انخفض إلي ١٠٪ عام ١٩٧٨ بعد تدريب كوادر جديدة لسد الفجوة الناتجة عن الهجرة.

أما الأرض فيلاحظ أن أسعارها قد ارتفعت بمعدل معقول نسبيا في الفترة من ١٩٦٠ - ١٩٧٠ بينما زادت بشكل حاد منذ ١٩٧٣ وذلك تبعا لموقعها. فقد ارتفع سعر المتر المربع للموقع المتوسط من ١٠ جنيه عام ١٩٦٠ إلى ٥٠ جنيها عام ١٩٧٣ وقفز ليصبح ٢٥٠ جنيها عام ١٩٨٠. (٢٣)

وأصيبت أسعار مواد البناء بنفس الأعراض وأحدثت آثارها السلبية. فقد ارتفع سعر الأسمنت وهو المادة الرئيسية للبناء من ٥ر٥ جنيه للطن عام ١٩٧٢ إلي ٣١ جنيها للطن عام ١٩٨٣ بينما كان يباع

في السوق السوداء بسعر ٧٥ جنيه (٢٤) وذلك بعد أن انخفض إنتاج الأسمنت انخفاظا ملحوظا من ٣٫٩٢١ مليون طن عام ١٩٧١ إلي ٣٫٠٣٨ مليون طن عام ١٩٨٠. (٢٥) وأصبحت مصر مستوردة للأسمنت بعد أن كانت مصدرة له. ففي عام واحد زاد استيراد الإسمنت من ١١٠٠ طن عام ١٩٧٤ إلي ١٠٤ الاف طن عام ١٩٧٥ وزادت نسبة الواردات منه إلي الإنتاج المحلي من ٠٫٣٪ عام ١٩٧٤ وأصبحت ١١٠٪ عام ١٩٧٩. (٢٦)

كما ارتفعت أيضا أسعار مواد البناء الأخرى ، فقد ارتفع سعر حديد التسليح من ٢٠ جنيه للطن عام ١٩٥٦ إلي ١٠٠ جنيه عام ١٩٧٠ ثم ١٥٠ جنيها عام ١٩٧٥. (٢٧) وزادت نسبة واردات حديد التسليح إلي الإنتاج المحلي من ٣٥٪ عام ١٩٧٣ إلي ١٧٢٪ عام ١٩٧٩.

وفي حين أدى الاستيراد إلي تخفيف حدة الاختناق في سوق مواد البناء، فقد أسهم في تفاقم مشكلة الإسكان الاقتصادي لارتفاع أسعار مواد البناء المستوردة وزيادة التكلفة. لذلك فقد ارتفعت تكلفة المتر المربع من ١٢/١٦ جنيها مصريا عام ١٩٧٢ لتصل عام ١٩٨٠ إلي ٧٠/٨٠ جنيها مصريا. (٢٨)

٤ – قوانين تحديد القيمة الايجارية

سعت الدولة لإيجاد توازن بين مستويات الأجور وبين القيمة الإيجارية عن طريق إصدار قوانين لخفض إيجارات المساكن واستخدمت سياسة تحديد القيمة الإيجارية كأداة لإعادة توزيع الدخل في الخمسينات والستينات وكوسيلة غير مباشرة لتوجيه الاستثمارات إلي الإنتاج الصناعي حتي بلغت قيمة التخفيض عام ١٩٦٠/١٩٦١ ٥٠٪ لجميع المساكن التي تم بناؤها بعد ١٩٥٢.

واتجهت تلك السياسة لأن تغطي القيمة الإيجارية التكلفة الأساسية للوحدة السكنية التي كانت تحدد كل عام وصدرت في هذا الصدد عدة تشريعات أهمها: (٢٩).

- القانون رقم ١٩٥٢/١٩٩ بتخفيض إيجارات المساكن التي أنشئت من أول يناير ١٩٤٤ حتى ١٩٥٢/٩/١٨ بمقدار ١٥٪ من الأجرة التعاقدية علي ان يطبق التخفيض ابتداء من أول أكتوبر ١٩٥٢.

- القانون رقم ١٩٥٨/١٩٥٥ بتخفيض الإيجارات بمقدار ٢٠٪ من القيمة الإيجارية التعاقدية للمساكن التي أنشئت من ١٩٥٢/٥/١٨ حتي ١٩٥٨/٦/١٢.

- القانون قم ١٦٨ لعام ١٩٦١ بتخفيض الإيجارات ٢٠٪ ابتداء من ديسمبر ١٩٦١.

- القانون رقم ١٦٩ لعام ١٩٦١ فيه تتنازل الدولة عن الضرائب العقارية للشاغلين بما قيمته ٧ر١٣٪ من الإيجارات وأن يتم هذا التخفيض ابتداء من أول يناير ١٩٦٢.

- القانون رقم ٤٦ لعام ١٩٦٢ يحدد القيمة الإيجارية للمسكن علي أساس عائد سنوي قدره ٥٪ من قيمة الأرض، ٨٪ من قيمة المباني وبذلك أصبحت القيمة الإيجارية لا تخضع للعرض والطلب.

- القانون رقم ٧ لعام ١٩٦٥ بتخفيض القيمة الإيجارية لجميع المساكن التي أنشئت منذ عام ١٩٤٤حتي ١٩٦١/١١/٥ بما مقداره ٢٠٪. أما المساكن التي أنشئت من ١٩٦١/١١/٥ - ١٩٦٥/٢/٢٢ فخفضت بمقدار ٣٥٪.

- القانون رقم ٥٢ لعام ١٩٦٩ جاء شاملا لجميع الأحكام التى

تنظم العلاقة بين المؤجرين والمستأجرين ، وتقدير الإيجار بواقع ٥٪ من قيمة الأرض و٨٪ من قيمة المباني.

– القانون رقم ٤٩ لعام ١٩٧٧ لتدارك ما كشفه التطبيق العملي للقانون رقم ٥٢ لعام ١٩٦٩.

وقد أدت تلك السياسة الخاصة بتحديد القيمة الإيجارية إلي عدة نتائج أهمها استفادة جميع الفئات بما في ذلك ساكنو المساكن الفاخرة. ومن ناحية أخري صاحب تطبيق هذه السياسة هبوط الاستثمارات وخاصة من جانب القطاع الخاص في قطاع الإسكان ففي عام ١٩٥٩ كانت الاستثمارات في الإسكان ٥٠٪ أقل من عام ١٩٥٦، كما انخفضت عام ١٩٦١ ٤٢٪ بالمقارنة بالمستوى السائد للاستثمارات ١٩٥٩/١٩٦٠. (٣٠) وقد تلي ذلك محاولة تعويض الهبوط في الاستثمارات الخاصة ١٩٦٠ – ١٩٦٥ بزيادة فى الاستثمارات العامة. فقد بلغ إنتاج القطاع الخاص من الوحدات السكنية ٨١ر٣٦٦ وحده، وبلغ إنتاج القطاع العام من الوحدات السكنية ٩٣ر٧٢٥ وحدة.

ونتيجة لارتفاع معدل التضخم منذ ١٩٧٣، ازدادت الفجوة بين القيمة الإيجارية والتكلفة الأساسية. ومع تطبيق قوانين الانفتاح نشط القطاع الخاص مرة أخرى ولكن لبناء المساكن الفاخرة، واستفحلت ظاهرتا " خلو الرجل" و "التمليك" والشقق المفروشة . (٣١)

٥ – عوامل أخرى ساهمت في تفاقم أزمة الإسكان :

وهي عديدة ومتنوعة ويمكن ذكر علي سبيل المثال وليس الحصر :

أ – تعرض الدولة لأحداث ضخمة امتصت مواردها أهمها عدوان ١٩٥٦ – الانفصال – حرب اليمن ، ونكسة ١٩٦٧، وتراكم العجز في الوحدات السكنية حتى وصل مليون وحدة عام ١٩٧٣.

ب – تدمير مدن القناة بسبب حرب ١٩٧٣ والاتجاه إلي التعمير مما أدى إلى زيادة حدة الاختناقات والضغط علي عناصر البناء المختلفة.

ج – معاناة صناعة التشييد والمقاولات من قصور الموارد المالية عن مواجهة احتياجاتها، الأمر الذي يستدعى ضرورة توفير التمويل الكافي للمشروعات التي تدرج بخطط التنمية سواء السنوية أو الخمسية حتى تتم المشروعات في التوقيت المحدد لها لتلافي الخسائر المادية والأدبية. (٣٢)

د– شيوع استخدام عبارة الإسكان المنخفض التكاليف كتعريف للإسكان الاقتصادي للطبقات محدودة الدخل. وقد أوجد هذا التعبير لدى القيادات اتجاها إلي خفض تكاليف إنشاء هذا النوع من الوحدات إلي أقل حد ممكن دون اعتبار لمدى كفاءة المنشأ ومتانته مما أدى إلي أن تسوء حالته في فترة قصيرة.

هـ – كثرة عدد المساكن التي لم تستكمل لأسباب مختلفة وعلي الأخص في الجيزة والقاهرة والإسكندرية والتي تقدر مبدئيا بحوالي مائة ألف شقة تقدر قيمتها بنحو ثلاثة مليارات من الجنيهات، منها نسبة كبيرة من العملة الصعبة، (٣٣) هذا إلي جانب ارتفاع عدد المساكن المغلقة. ووفق النتائج الأولية للتعداد العام للسكان والإسكان ١٩٨٦، فإن عدد الوحدات السكنية في الحضر ٩٧١ر٨٥٨ر٥ وحدة بينما عدد الأسر ٨٧٢ر٥٨٦ر٤ أسرة أي من المفروض وجود فائض يقدر بنحو ٠٩٩ر٢٧٢ر١ وحدة سكنية لو كان لكل أسرة وحدة سكنية واحدة، علما بأن الوحدات الخالية في الحضر طبقا لنفس التعداد ٥٢٦ر٩٩٧ وحدة وهي الوحدات التي لم يتم حيازتها أي تلك التي بنيت حديثا ولم

تستخدم. فإذا أضيفت لها الوحدات السكنية المغلقة فإن جملة الوحدات غير المستخدمة سواء كانت جديدة أم قديمة يتجاوز ١٫٨ مليون وحدة سكنية خالية. (٣٤)

وتلك الظاهرة موجودة بكثرة في المدن الجديدة وفي المناطق التي يقع بها الإسكان فوق المتوسط والفاخر وبالذات مدينة نصر حيث وصلت نسبة الوحدات الخالية إلي المشغولة نحو ٧٩٪، كما ارتفعت نسبة المساكن الخالية في الأحياء التي بها مساكن ويتم توزيعها عن طريق المحافظة مثل مدينة السلام (٣٦٪) والمرج (٣٩٪) والبساتين (٣٠٪).

و - كثرة العقبات الإدارية ومنها استصدار تراخيص البناء.

ثالثا : مظاهر القصور الكمية والكيفية

١ - القصور الكمي :

بلغ عدد الوحدات السكنية في الخمسينات وبالتحديد في الفترة من ١٩٥٢ - ١٩٦٠ ٥٦٫٠٠٠ وحدة سنويا. (٣٥) ولم يوجد في هذه الفترة اختلال في العلاقة بين العرض والطلب ومن ثم لم يكن هناك مجال للحديث عن مشكلة الإسكان.

وقد انخفض هذا العدد إلي ٣٠٫٠٠٠ وحدة في الفترة من ١٩٦١ - ١٩٧٢ وإن كانت تلك الفترة قد شهدت أقصى ما استطاع الجهد المشترك لكل من القطاعين العام والخاص بناءه في الماضي وهو ٤٣٫٨٧٨ وحدة سكنية عام ١٩٦٢/١٩٦٣. (٣٦) .

ولقد تأثرت السياسات العامة للإسكان في الستينات بالسياسات الاشتراكية السائدة والاهتمام بتحقيق المساواه وتوزيع الدخل. وطبقت الحكومة سياسة الدعم وقامت بالسيطرة الكمية والسعرية علي بعض

مواد البناء الهامة كالأسمنت التي لم يكن إنتاجها يكفي احتياجات السوق المحلية . والتزمت الدولة بالمسئولية الرئيسية في تغطية احتياجات ذوي الدخول المحدودة عن طريق عمل برامج للإسكان العام الحكومي. (٣٧) وانخفض إنتاج القطاع الخاص نتيجة لتناقص الربحية وزيادة التشريعات الخاصة بتحديد الإيجارات وصاحب ذلك تصاعد واضح في دور القطاع العام. فقد نشط القطاع العام وبذل أقصى جهد وخاصة في فترة الخطة الخمسية ١٩٦٠ - ١٩٦٥ وبلغ قمة ما أنتج ١٩٦٢/١٩٦٣ حيث تم بناء ٢١٫٠٠٠ وحدة سنويا في حين بلغ متوسط الإنتاج السنوي له خلال الفترة ١٩٦٠ - ١٩٧٠ ١١٫٠٠٠ وحدة سكنية. (٣٨)

وفي ظل الاقتصاد الموجه والتوجه الاشتراكي، صدرت مجموعة من القرارات والقوانين التي تأثر بها مجال الإسكان، منها القوانين الخاصة بتأميم شركات المقاولات لتكوين جهاز قوى تحت سيطرة الدولة وتوجيهه لتحقيق خطة الدولة. فقد صدرت القوانين الاشتراكية ١١٧، ١١٨، ١١٩ لسنة ١٩٦١ بتأميم ١٧ شركة من شركات المقاولات، والقانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٦٤ بتأميم ١١٩ شركة ومنشأة في مجال المقاولات.

وفي أكتوبر ١٩٦١ صدر قرار رئيس الجمهورية رقم ١٥٢٥ بإنشاء المؤسسة المصرية العامة للمقاولات والإنشاءات لتقوم بالإشراف علي ٧٢ شركة والتي ما لبثت أن ألغيت في نوفمبر ١٩٦٢ ليحل محلها مؤسسات عامة ثلاث وهي :

١ - المؤسسة المصرية العامة لمقاولات الأعمال المدنية وتضم ٢٤ شركة.

٢ - المؤسسة المصرية العامة لمقاولات الإسكان والمباني العامة وتضم ٣٦ شركة.

٣ - المؤسسة المصرية العامة لمقاولات المرافق وتضم ١٢ شركة.

كما صدرت قوانين وقرارات في الفترة ١٩٦١ - ١٩٦٧ بدمج أو نقل تبعية أربع عشرة شركة فيما بين المؤسسات أو لإشراف وزير الإسكان. (٣٩). وفي السبعينات انكمشت مشروعات الإسكان بصفة عامة ولم يتحقق أي إنجاز له شأن في مجال الإسكان الاقتصادي، وكان الاتجاه نحو الإسكان الفاخر والإداري ، وذلك علي أثر تطبيق سياسة الانفتاح الاقتصادي وهو ما سيتم تناوله بالتفصيل فيما بعد .

وأهم تشريعات هذه الفترة القانون رقم ١١١ لسة ١٩٧٥ بإلغاء المؤسسات العامة والقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٤ الخاص باستثمار المال العربي والأجنبي . وفي هذه الفترة تعاظم دور القطاع الخاص حتي بلغ أقصاه عام ١٩٨٢/٨١ وكان له أكبر الأثر في نجاح تحقيق جانب كبير من أهداف خطة قطاع الإسكان. وفي الفترة من ١٩٧٧ - ١٩٨٣ ساهم القطاع الخاص بنسبة ٨٠٪ من إجمالي الإنتاج الرسمي للوحدات حيث قام ببناء ٦١٩٫٠٠٠ وحده بينما لم يساهم القطاع العام سوى ببناء ١٥٠٫٠٠٠ وحدة سكنية أي بنسبة ٢٠٪ فقط من إجمالي الإنتاج. (٤٠) كما بلغ المتوسط السنوي لحجم الاستثمارات المنفذة لقطاع الإسكان نحو ٣٣٦٫٢ مليون جنيه منها نحو ٢٥٠ مليون جنيه للقطاع الخاص فقط. (٤١)

أما عن معدل إنتاج الوحدات السكنية منذ تطبيق سياسة الانفتاح وحتي نهاية الفترة محل الدراسة فقد اتجه إلي الانخفاض حيث بلغ

١٩٫٨٠٠ وحدة سكنية عام ١٩٧٤. ثم انخفض وفقا للبيانات الرسمية إلي أدنى معدل سنوي له خلال ربع قرن وهو ١٥ ألف مسكن عام ١٩٧٥، (٤٢) ويلغ إجمالي العجز في الوحدات السكنية طبقا لما جاء في بيان الحكومة ١٩٧٦ حوالي ١٫٧٥٠٫٠٠٠ مليون وحدة. وقد حدثت قفزة ضخمة في عدد المساكن المنشأة في الفترة من ١٩٧٨- ١٩٨٠ حيث بلغت نسبة الزيادة في إجمالي المساكن المنشأة ١١٥٪ بينما لم يتجاوز نصيب الإسكان الاقتصادي ١٤٪ من هذه الزيادة.

وقد وضعت الخطة الخمسية ١٩٨٣/٨٢ - ١٩٨٧/٨٦ وأوردت أن من أهدافها بناء ٨٠٠ ألف وحدة سكنية وهذا يمثل ٤٧٪ فقط من حجم المشكلة. وقد أمكن تنفيذ ١٠١٫٥٪ من إجمالي عدد الوحدات السكنية المستهدفة بالخطة. (٤٣) وأشار برنامج الحكومة عام ١٩٨٤ بأن العجز المتراكم في المساكن خلال عشرين عاما وصل إلي مليوني وحدة سكنية.

أما عن تقدير الاحتياجات الإجمالية المستقبلية حتي عام ٢٠٠٠، فقد قدرتها اللجنة القومية للإسكان بنحو ٣٫٦٠٠ مليون وحدة سكنية منها ٨٠٠٫٠٠٠ وحدة لمقابلة النقص المتراكم في الماضي، و٢٫٢٠٠٫٠٠٠ وحدة لمواجهة الزيادة في عدد السكان، و٦٠٠٫٠٠٠ وحدة للإحلال والتجديد. (٤٤) في حين أنّ اللجنة الخاصة بالإسكان بمجلس الشورى قدرت الاحتياجات المستقبلية حتي عام ٢٠٠٠ بنحو ٤٫٣٩٢ مليون وحدة.(٤٥) ولتوضيح مدى القصور الكمي في مجال الإسكان منذ ١٩٥٢ وحتى الآن يمكن متابعة معدل تنفيذ الوحدات السكنيةلكل ألف من السكان. ففي الفترة من ١٩٥٢ وحتي ١٩٦٠ كان هذا المعدل ٧ وحدات لكل ألف من السكان وهو يماثل الحد الأدني المعمول به في

معظم دول العالم والهيئات الدولية بالنسبة للدول النامية وهو ٧ - ١٠ وحدات لكل ألف من سكان الحضر. وقد انخفض هذا المعدل إلي ٥ر٢ وحدة فقط لكل ألف من سكان الحضر في الفترة من ١٩٦٦-١٩٧٨ بما يشير إلي تزايد حدة المشكلة في تلك الفترة. وقد بدأ هذا المعدل في الارتفاع في الثمانينات حتى بلغ ٥٥ر٨ وحدة لكل ألف من السكان عام ١٩٨٦/١٩٨٧ (٤٦) انظر الجدول رقم (٧).

الجدول رقم (٧) معدل تحقيق الوحدات السكنية لكل ١٠٠٠ نسمة من السكان ١٩٦٠ - ١٩٨٧.

البيـــــان	١٩٦٠/٧/١ ١٩٦١/٦/٣٠	١٩٧٦/١/١ ١٩٧٦/١٢/٣١	١٩٨٢/٦/١ ١٩٧٦/١٢/٣٠	١٩٨٦/٧/١ ١٩٨٧/٦/٣٠
عدد الوحدات المنفذة	١٤١٥٨	١٩٦٠٠	١٦٨٥٧٧	١٨١..٥
عددسكان الحضر بالألف	٩٨٦٤	١٦٠٣٦	٢١٠٠٠	٢١١٧٣
جملة تعدد السكان بالألف	٢٥٩٨٤	٣٦٦٢٧	٤٥٧٥٥	٤٨٢٠٥
معدل الوحدات المنفذة لكل ألف نسمة من سكان الحضر	١.٤٣	١.٢٢	٨	٨.٥٥

المصدر : وزارة التعمير " الإسكان في مصر" يوليو ١٩٨٩، ص ٦٨.

كما يمكن متابعة هذا القصور من خلال استعراض عدد الأفراد في الحجرة الواحدة وقد بلغ عام ١٩٧٦ في المناطق الريفية ٥ر٣

فرد/الحجرة ، في حين ارتفع هذا المعدل في القاهرة في الفترة من ١٩٤٧ - ١٩٧٢ من فردين في الحجرة إلي ١ر٣٠٠ (٤٧) والمعيار الذي حددته الأمم المتحدة كعدد مناسب للأفراد / الحجرات ١- ٥ر٢ فرد في المناطق الحضرية ، و ١- ٣ أفراد في المناطق الريفية وهو مؤشر علي وجود مشكلة في الإسكان الريفي والحضري في الفترة المذكورة. (٤٨) ووفقا لبيانات تعداد ١٩٨٦ فقد بلغ متوسط عدد الأفراد/الحجرات ٥ر١ فرد علي مستوي الجمهورية ويزيد ليصل ٢ر٢ فرد في محافظة سيناء (٤٩) وهذا يعكس تقدما ملموسا في الأوضاع العامة للإسكان في مصر طبقا للمعايير المطبقة.

٢ - القصور الكيفي:

يقاس هذا النوع من القصور بعدة معايير سيتم تناولها بشيء من التفصيل في الفصل الخامس. ومن أكثرها شيوعا مدي توافر المرافق كالصرف الصحي والكهرباء. وقد ارتفعت نسبة المباني المجهزة بالصرف الصحي في الفترة من ١٩٦٠ - ١٩٧٦ من ٢١٪ إلي ٢٩٪ بينما ارتفعت نسبة المباني المزودة بالكهرباء في نفس الفترة من ٣٧٪ إلي ٦٢٪ (٥٠) وفي عام ١٩٨٦ بلغت نسبة المساكن التي تصلها المياه النقية ١ر٧٣٪ من إجمالي عدد المساكن بالجمهورية (بنسبة ٤ر٩٢٪ من إجمالي الحضر، و٩ر٥٥٪ من إجمالي الريف) كما أن نسبة المساكن التي تتمتع بالاضاءة من الشبكة العامة للكهرباء هي ٩٨ر٨٦ بنسبة ٩٦٪ لإجمالي الحضر و ٩ر٧٨٪ لإجمالي الريف). (٥١)

ويجدر التنويه بأن توفير الخدمات والمرافق حتي عام ٢٠٠٠ يتطلب إنفاق سبعة بلايين جنيه. وعلي هذا الأساس فإن مقترحات وزارة الإسكان ستتطلب سنويا إجمالي مبلغ ٦٦٨ مليون جنيه للبناء و٣٥٠

مليون جنيه للخدمات والمرافق. والمبلغ المطلوب للبناء فقط يوازي عشرة أمثال ما توفر من استثمارات في مجال الإسكان عام ١٩٧٥. (٥٢)

ختـــام :

تضافرت العوامل السابقة جميعها بدرجات متفاوتة وأدت إلي تصعيد مشكلة الإسكان وانعكس ذلك في زيادة حجم المأوي المؤقت بأشكاله المختلفة من أكشاك وخيم الخ ... والتي تطورت لتصبح دائمة نتيجة لعدم وجود البديل بحيث ارتقع عددها من ٤٤,٠٠٠ عام ١٩٧٦ إلي ١٤٤,٠٠٠ عام ١٩٨٦.(٥٣) وصاحب ذلك تدهور شديد في عديد من المناطق وتحولها إلي أحياء متداعية Slums. وينتظر أن يبلغ عدد الوحدات دون المستوي Sub-Standard في مصر عام ٢٠٠٠ إلي ٥٨٩,٠٠ وحدة. (٥٤)

هذا إلي جانب انتشار الإسكان العشوائي والذي يمتد في أغلب الأحيان علي الأراضي الزراعية التي تقع علي الحدود الخارجية للمدن الكبيرة مثل القاهرة والإسكندرية. (٥٥) وقد أدى الزحف العمراني علي تلك الأراضي في غياب التخطيط إلي إضاعة نصف مليون فدان زراعي (٥٦) هذا القطاع قد شكل في الفترة من ١٩٦٦ – ١٩٧٦. ٧٨٪ من إجمالي الوحدات المبينة. (٥٧) وبالنسبة للقاهرة فقد بلغ في الفترة من ١٩٧٠ – ١٩٨١ ، ٨٤٪.

كما أدى تفاقم أزمة الإسكان في مصر لزيادة الاتجاه إلي سكن العشش والمقابر وخاصة أن بعضها مزود بشبكات المرافق الأساسية

كالكهرباء والمياه والصرف الصحي. وقد تصاعد عدد ساكني المقابر والعشش بشكل ملحوظ من ٥٠ ألفا في تعداد ١٩٧٤ إلى ١٤٠ ألفا في تعداد ١٩٧٦. والبيانات المتاحة عن القاهرة بمفردها تشير إلى أنّ العدد الحقيقي لساكني المقابر يتراوح ما بين ثلاثين ومائة إلف أسرة وبذلك تصبح نسبة سكان المقابر في القاهرة ١ :٢٠ من سكان القاهرة. (٥٨) في حين أشار تقرير للأمم المتحدة إلي أن عدد سكان القاهرة قد بلغ ٧ر٧ مليون نسمة عام ١٩٨٥ ، وأن أكثر من مليون نسمة تسكن في المقابر وبأن ١٠٪ فقط من سكان المدينة قادرون علي تحمل المساكن المنخفضة التكاليف (٥٩).

هوامش المبحث الثاني

(١) تقرير مجلس الشورى ، " مشكلة الإسكان في مصر"، ١٩٨٣ ص٢٠.

(٢) Ghada Howaidy, Appropriate Technology in Housing, Business monthly vol. 6 No. 9 (Oct. 1990) p. 39.

(٣) Gouda Abdel Khalek, Robert Tignor, "The Political Economy of Income Distribution in Egypt " (New York: Holmes & Meier Publishers Inc., 1982) p. 309.

(٤) النتائج الأولية للتعداد العام للسكان والإسكان والمنشآت ١٩٨٦ (أبريل ١٩٨٧) ص ٧.

(٥) أمير الحكيم مسعد، موجز لتطور قطاعي الإسكان التعمير ١٩٥٢ – ١٩٨٠، تقرير غير منشور مقدم من إدارة الشئون القانونية بوزارة الإسكان، ديسمبر ١٩٨١.

(٦) مضابط مجلس الأمة، الجلسة الرابعة عشرة، ٢ سبتمبر ١٩٥٧ ص٥٠٢.

(٧) مضابط مجلس الأمة ، الجلسة الرابعة ١٩٦٠/١٠/٣ ص ٨٦ .

(٨) مضابط مجلس الأمة، الجلسة السادسة ١٩٦١/١/١٨ ص ٢٢٣.

(٩) شاهدان أحمد حسين شبكة، "الاتجاهات المعاصرة لإسكان ذوي الدخل المنخفض م.س.ذ. ٤٩.

(١٠) المركز القومي للبحوث الاجتماعية والجنائية " المسح الاجتماعي الشامل للمجتمع المصري ١٩٥٢ –١٩٨٠"، المجلد السابع: الإسكان، ١٩٨٥ ص ٤١٩ .

(١١) Tayssir Chiri, Housing in Egypt: a Preliminary over-view, House Int. vol. 10 No. 3, 1985 p. 6.

(١٢) المجالس القومية المتخصصة، "نحو ملامح لسياسة المجتمعات العمرانية الجديدة"، تقرير المجلس القومي للخدمات والتنمية الاجتماعية، الدورة الرابعة ١٩٨٣/١٩٨٤ ص ١١٧ .

(١٣)وزارة التعمير والمجتمعات العمرانية الجديدة والإسكان والمرافق، "الإسكان في مصر"، يوليه ١٩٨٩، م٠س٠ذ٠ ص ٢.

(١٤) Ahmed Soliman, " Housing The Urban Poor in Egypt", Int. Journal of Urban & Regional Research, Vol, 12 No, 1, 1988, p. 66

(١٥) د٠ راوية محمد عجلان، " التنمية العمرانية والريف المصري" ورقة بحثية مقدمة إلي ندوة " نحو استراتيجيات قطرية وإقليمية للتنمية الحضرية في العالم" من ١٥ - ١٨ ديسمبر ١٩٩٠ (معهد التخطيط الإقليمي والعمراني والمعهد الفرنسي للبحث العلمي للتنمية).

(١٦) تقرير المجلس القومي للخدمات ٨٣/٨٤ م٠س٠ذ ص ١١٨.

(١٧) تقرير مجلس الشورى عن مشكلة الإسكان في مصر م٠س٠ذ ص ٤٠

(١٨) Ahmed Soliman, Housing the Urban Poor in Egypt, op. cit. p. 67.

(١٩) William Wheaton, Public Policy & Th Shortage of Housing in Egypt (Cairo University: M.I.T, 1979) p. 7.

(٢٠) Ibid, p. 9.

(٢١) د٠ جليلة القاضي، أثر هجرة العمالة المصرية للأقطار العربية علي الإنتاج العقاري في مدينة القاهرة، المؤتمر الدولي العاشر

للإحصاء والحسابات العلمية والبحوث الاجتماعية والسكانية، ١٩٨٥ ص ٣٠٤ .

(٢٢) المجالس القومية المتخصصة، " العمالة الحرفية في قطاع التشييد والبناء ومستقبلها حتي عام ٢٠٠٠"، تقرير المجلس القومي للخدمات والتنمية الاجتماعية ، الدورة الأولى ١٩٧٩/١٩٨١ ص ١٦٦ - ١٦٧.

(٢٣) Kamal Riad, " Housing Problem & It's causes in Egypt " The Architectural Magazine, 3rd issue, 1983 p.9.

(٢٤) Ibid.

(٢٥)الجهاز المركزي للتعبئة والإحصاء ، الكتاب الإحصائي السنوي ١٩٧٦، ١٩٨١ ص ٨٨، ٩٠ .

(٢٦) مجلس الشورى، مرجع سبق ذكره ص ٣٧ .

(٢٧) م. عبد الرحمن الكاشف، أزمة إسكان أم أزمة قوانين إسكان؟ الأهرام الاقتصادي العدد ١٠٤٥ في ٢٣ يناير ١٩٨٩ ص ٣٠.

(٢٨) Kamal Riad, Op. cit. p. 8.

(٢٩) د. ميلاد حنا، أريد مسكنا: مشكلة لها حل (القاهرة : دار روزاليوسف ، ١٩٨٧) ص ٢٩، ٣٠ .

(٣٠) Amr Mohie El Din, " Income Distribution & Basic needs in Urban Egypt" (Cairo : Papers in Social Science, 1982) p. 62.

(٣١) Myrete El Sokkeri, " Basic Needs, Inflation and The Poor of Egypt 1970 -1980 " (Cairo: papers in Social Science 1984) p. 34.

(٣٢) المجالس القومية المتخصصة، " سياسة صناعة التشييد والمقاولات"، تقرير المجلس القومي للخدمات والتنمية الاجتماعية، الدورة الثالثة ١٩٨٣/١٩٨٢ ص ٦٩ .

(٣٣) المجالس القومية المتخصصة،"مشكلة الإسكان ووسائل مواجهتها"، تقرير المجلس القومي للخدمات ، الدورة السادسة ١٩٨٦/١٩٨٥ ص ٢٩ .

(٣٤) د. ميلاد حنا، " سياسة الإسكان في أزمة"، الأهرام الاقتصادي العدد ١٠١٧ (يوليه ١٩٨٨) ص ٢٩، ٣٠.

(٣٥) د. ميلاد حنا، أريد مسكنا م.س.ذ ص ٣٠ .

(٣٦) عبد المحسن مصطفى عبد الله ، نحو تحديد نموذج رياضي للسكن الملائم لمحدودي الدخل، رسالة ماجستير غير منشورة (جامعة الزقازيق : ١٩٨٧) ص ١١.

(٣٧) William C. Wheaton, Housing Policies and Urban Markets in Developing Countries: The Egyptian Experience (Chicago, Illinois: M.I.T., 1978) p. p. 1.2.

(٣٨) Gouda, op, cit, p. 335

(٣٩) المركز القومي للبحوث الاجتماعية والجنائية، " المسح الاجتماعي الشامل للمجتمع المصري ١٩٥٢ - ١٩٨٠"، م.س.ذ ص ١٤٣ -١٤٥ .

(٤٠) Dr. Ahmed Soliman, op, cit, p. 68 .

(٤١) عبد الوهاب محمود عفيفي، " أبعاد مشكلة الإسكان وكيفية معالجة الخطة الخمسية لها (معهد التخطيط القومي : ١٩٨٣) ص ٨١ .

(٤٢) د. محيا زيتون، الانفتاح الاقتصادي ومشكلة الإسكان، في د. جودة عبد الخالق (محرر)، الانفتاح الجذور.. والحصاد ..

والمستقبل (القاهرة: المركز العربي للبحث والنشر، ١٩٨٢) ص ٤٢٣.

(٤٣) وزارة التخطيط والتعاون الدولي، الخطة الخمسية الثانية للتنمية الاقتصادية ٨٧/١٩٩٢: الجزء الثاني، الصورة القطاعية مايو ١٩٨٧ ص ١٩٧.

(٤٤) المجالس القومية المتخصصة، " الإسكان علي المدى الطويل"، تقرير المجلس القومي للخدمات ٨١/١٩٨٢ ص ١٣٧.

(٤٥) تقرير مجلس الشورى، م.س.ذ ص ٤٣ .

(٤٦) عبد المحسن مصطفي، م.س.ذ ص ١٠ – ١٥.

(٤٧) John Waterbury, " Egypt, Burden of the Past, Options for the Future (Bloomington : Indiana University Press, 1987) p. 181.

(٤٨) Myrette A. El Sokkari, op, cit, p. 11.\

(٤٩) النتائج الأولية للتعداد العام ١٩٨٦ م.س.ذ ص ٨.

(٥٠) William Wheaton, " Public Policy & The Shortage of Housing in Egypt op, cit, p. 5.

(٥١) النتائج الأولية للتعداد العام ١٩٨٦ م.س.ذ ص ٨.

(٥٢) Gouda, op. cit. p. 337.

(٥٣) Ghada Howaidy, " Appropriat Technology in Housing", op. cit. p. 39.

(٥٤) وزارة الإسكان، السياسة القومية لمواجهة مشكلة الإسكان م.س.ذ ص ٤.

(٥٥) د. أبو زيد حسن راجح، الارتقاء بالبيئة العمرانية للمدن، من

إعداد مركز الدراسات التخطيطية والمعمارية (دار الشروق: أبريل ١٩٨٦) ص ٧٤ .

(٥٦) محمد البدري محمد نبيه ، أهل القرى يدمرون القرية المصرية، الأهرام الاقتصادي ، العدد ٩٨٨ ديسمبر ١٩٨٧.

(٥٧) Myrette El Sokkari, op. cit. p. 68.

(٥٨) المجالس القومية المتخصصة، " السياسة العامة لمواجهة مشكلات العاصمة"، تقرير المجلس القومي للخدمات والتنمية الاجتماعية، الدورة الخامسة ١٩٨٤/ ١٩٨٥ ص ٣١ - ٣٢.

(٥٩) Global Report on Human Settlements 1986, op. cit, p. 80.

الفصل الثانى

إدراك النخبة السياسية لقضية الإسكان



الفصل الثانى

إدراك النخبة السياسية لقضية الإسكان

مقدمــة :

اتسمت فترة السبعينات في مصر بعدد هام من التحولات في الأطر السياسية والاقتصادية . فعلي الصعيد الاقتصادي أدي تبني سياسة الانفتاح الاقتصادي إلي التحول من سياسة التخطيط القومي والدور البارز للقطاع العام إلي الاتجاه لاقتصاد يعتمد علي قوي السوق والمشروعات الخاصة . وعلي الصعيد السياسي ، اتجهت الدولة إلي ممارسة التعددية الحزبية بعد أن كانت تتبني صيغة التنظيم السياسي الواحد(١) فكيف انعكس هذا علي رسم السياسات العامة للإسكان ؟ وهل كانت قضية الإسكان رئيسية في فكر النخبة أم أنها لم تحتل سوي أهمية هامشية ؟ وكيف تصورت النخبة الحاكمة أبعاد المشكلة الإسكانية ؟ وما أهم القضايا المحورية التي استحوذت علي اهتمامها ؟؟ وهل طرأ تغيير علي تلك الرؤية خلال الفترة محل البحث ؟

ومن الناحية الأخري هل قامت المعارضة والقوي السياسية الأخرى

بطرح قضية الإسكان بشكل مختلف ؟ وكيف أثر المناخ السياسي علي فاعلية الدور الذي لعبته في التأثير على صنع السياسات العامة للإسكان؟

يتم الإجابة عن التساؤلات التي يثيرها هذا الفصل فى مبحثين :

المبحث الأول : قضية الإسكان في إدراك النخبة الحاكمة .

المبحث الثاني : قضية الإسكان في برامج الأحزاب والقوي السياسية.

المبحث الأول

قضية الإسكان في إدراك النخبة الحاكمة

مقــدمـــــة :

إن السياسات العامة التي تتبعها حكومة ما ، هى المجال الطبيعي للتعرف على أولوياتها وتوجهاتها الفعلية . وهى أيضا الترجمة الواقعية لما يطرحه النظام من أيديولوجيات أو شعارات ، كما أنها تعكس نمط تخصيص الموارد . وفى هذا الإطار احتلت مشكلة الإسكان مكان الصدارة في البرامج السياسية للنخبة الحاكمة وخاصة أنها من القضايا الهامة التى تجتذب بها الجماهير وتحصل من خلالها على ثقتهم وتأييدهم.

ويقصد بالنخبة تلك النواة التى تسيطر على القوة السياسية ، والسلطة والنفوذ فى المجتمع(٢) وهي أيضا مجموعة من الأفراد التى تحتل المناصب الوظيفية العليا ، وتحدد السياسات العامة الكبرى وطريقة تنفيذها .(٣) ويعرف آخرون النخبة بأنها " القلة الصانعة للقرار على مستوى السياسة الوطنية " .(٤)

وبالنسبة لمصر ، فقد لعبت رئاسة الدولة دائما دورا مركزيا فى إدارة النظام السياسي ، وكان لتوجهات رئاسة الدولة أثر مباشر على المسار العام للسياسات .(٥)

فهناك اتجاه نحو تركيز السلطات فى يد رئيس الجمهورية حيث يعد صاحب القرار الأخير والسلطة النهائية فى تقرير السياسات العامة ، أما بالنسبة لمجلس الوزراء فتقضي المادة (١٥٦) من الدستور "بأن يقوم

بالإشتراك مع رئيس الجمهورية فى وضع السياسة العامة للدولة والإشراف على تنفيذها وفقا للقوانين والقرارات الجمهورية" .(٦)

ويقدم رئيس مجلس الوزراء بعد تأليف الوزارة وعند افتتاح دور الانعقاد العادي لمجلس الشعب برنامج الوزارة الذي يحدد فيه الملامح الرئيسية للسياسات العامة . وتلتزم الحكومة ببرنامج الحزب الحاكم علي اعتبار أنه يمثل رأي الأغلبية .

كما أن الوزير وفقا للمادة (١٥٧) من الدستور هو الرئيس الإداري الأعلي لوزارته . ويتولي رسم سياسة الوزراة في حدود السياسة العامة للدولة ويقوم بتنفيذها .

وفي هذا المبحث يتم تحليل إدراك النخبة الحاكمة المصرية لسياسة الإسكان في عهدي الرئيسين أنور السادات وحسني مبارك .أخذا في الاعتبار الدور المركزي لرئيس الجمهورية في الحياة السياسية المصرية وأخذا في الاعتبار أيضا أن المرحلة محل البحث لا تمثل فترة متجانسة تماما ، بل تطور إدراك النخبة لقضية الإسكان فيها من مرحلة فرعية لأخري وفقا للظروف المتغيرة . وسوف يقتصر العرض على تقديم «الخطاب السياسي» للنخبة الحاكمة ثم يتم التعليق علية في موضع لاحق.

أولا : تطور إدراك النخبة في عهد السادات ١٩٧٤/١٩٨١

احتلت قضية الإسكان مكانة مركزية في إدراك النخبة الحاكمة حيث وضعت مشكلتا الطعام والإسكان علي قائمة أولويات جدول الأعمال السياسي في النصف الثاني من السبعينات . (٧) وتأثرت السياسات العامة للإسكان في هذه الفترة بمجموعة من القرارات السياسية التي اتخذتها النخبة . ففي أعقاب الانتصار العسكري في حرب أكتوبر ١٩٧٣ ركزت القيادة السياسية علي تعمير منطقة القناة في أسرع وقت ،

وبالتالي احتل التعمير قمة الأولويات واتجهت نسبة كبيرة من الاستثمارات العامة لتحقيق هذا الهدف .

كما ترتب علي تبني سياسة الانفتاح الاقتصادي إعادة توزيع الأدوار بين القطاع العام والقطاع الخاص حيث اتجه الأخير في ظل المناخ الذي توفر له بتطبيق سياسة الانفتاح إلي المساهمة النشطة في مجال توفير أنماط معينة من الوحدات السكنية بعد أن أدت التشريعات المتعاقبة لتحديد العلاقة بين المالك والمستأجر بالإضافة إلي التأميمات التي سادت فترة التوجه الاشتراكي في الستينات إلي تحجيم نشاطه مما ترتب عليه قيام القطاع العام بالعبء الأكبر في المجال الإسكاني . وترتب أيضا علي تطبيق الانفتاح قيام رأس المال العربي والأجنبي بدور هام في توجيه الخدمات الإسكانية لتلبية احتياجات الشركات الاستثمارية ورغباتها .

وبتحليل الخطاب السياسي وتصريحات رئيس الجمهورية والوزراء فان الإدراك الرسمي لسياسة الإسكان تمركز حول المحاور الأتية :

١ - الإسكان علي قائمة أولويات السياسات العامة :

اهتمت النخبة بقضية الإسكان ووضعتها علي قائمة الأولويات حيث احتل الإسكان الأولوية الثانية في الخطة بعد الأمن الغذائي.(٨) واختصت خطة الإسكان والمرافق بنصيب كبير من الاستثمارات الخاصة بالتنمية الاجتماعية فبلغت هذه الاستثمارات ١٦٢.٢مليون جنيه عن ١٩٧٥ في مقابل ٦٩.٢ مليون جنيه عام ١٩٧٤ . وقد خصص لاستثمارات الإسكان ٨٠ مليون جنية (٢٧ مليون جنية للقطاع العام و٥٣ مليون جنيه للقطاع الخاص) وذلك يزيد علي ضعف متوسط ما كان يخصص لقطاع الإسكان من استثمارات سنوية منذ عام ١٩٦٦/١٩٦٧ . (٩)

كما جاء برنامج الحكومة عام ١٩٧٥ انعكاسا لما جاء في برنامج

حزب مصر العربي الاشتراكي الحاكم حيث حددت الحكومة أن هدفها التصدي لبعض المشكلات المزمنة بأولوية ثلاث قضايا قومية رئيسية هي الأمن الغذائي - الإسكان - والمواصلات والمرافق . وحددت الحكومة هدفها في مجال الإسكان وهو " أن المسكن الصحي المناسب حق طبيعي لكل مواطن وعلي الدولة أن تيسر له سبل الحصول عليه بمقابل عادل ومناسب " .(١٠) وأما عجز الحكومة عن مواجهة التدهور الشديد في حالة الإسكان والذي تمثل في النقص الملحوظ في عدد الوحدات السكنية وتدهور حالة المرافق حيث بلغ إجمالي العجز في أول ١٩٧٧ مليونا و٤٥٠ ألف وحدة سكنية بالإضافة إلي الوحدات التي يتعين ازالتها لسوء حالتها وتقدر بنحو ٣٠٠,٠٠٠ وحدة سكنية.(١١) لذلك فلقد اعتبرت الحكومة أن مشكلة الإسكان من أهم المشاكل التي تواجهها وأعطت الأولوية المطلقة في الخطة الخمسية ١٩٧٦ - ١٩٨٠ لتوفير المسكن وإصلاح المرافق الأساسية. واستهدفت الخطة في عامي ١٩٧٧/١٩٧٦ بناء ١٠٠ الف وحدة سكنية في مقابل ٦٥,٠٠٠ عام ١٩٧٥ .

كما أشار برنامج الحزب الوطني الحاكم في ديباجته إلي هذه الأهمية حيث نص علي « أنه بجانب تأمين الطعام لكل فم فإن الحزب يري ضرورة توفير المسكن الملائم لكل مواطن يحتاج إليه بمقابل حوالي ٢٥٪ ولا يزيد علي ٣٠٪ من دخل الأسرة . (١٢)

٢ - الإسكان كمكون في عملية التعمير :

بقرار سياسي أعطت الأولوية عامي ١٩٧٥/١٩٧٤ بعد تحقيق النصر للتعمير ، حيث أعلن رئيس الجمهورية في بيانه في افتتاح دورة مجلس الشعب في ٢٣ اكتوبر ١٩٧٤ : "وضع أولوية إعادة العمار والحياة إلي منطقة بأكملها من القطر هي منطقة القناة بمدنها وقراها ،

بمصانعها وحقولها وفاء لما يقرب من مليون مواطن تركوا بلادهم ودمرت بيوتهم " . وخصصت الخطة لقطاع التعمير مبلغ ٢٤٠.٧ مليون جنيه منها ٢٢٠ مليون جنية لمنطقة القناة وحدها (منها ما يعادل ٧٩.٦ مليون جنيه من النقد الأجنبي) . (١٣) كما خصص في خطة عام ١٩٧٥ لتعمير مدن القناة مبلغ ٢٥٠ مليون جنيه .

ولا شك أن قرار رئيس الجمهورية بعودة المهجرين فورا إلي ديارهم في مدن القناة استوعب الجانب الأكبر من الاستثمارات العامة المخصصة للإسكان .

٣ - تأثير سياسة الانفتاح علي سياسة الإسكان :

التزم رئيس الوزراء في برنامج الحكومة سنة ١٩٧٥ بالنقاط التي حددها رئيس الجمهورية في خطابه أمام مجلس الشعب وفي كتاب تكليف الوزراة والتي ركزت علي المواجهة السريعة لمشاكل الحياة اليومية للجماهير وتحويل الانفتاح الاقتصادي إلي واقع ملموس .(١٤)

وأدي تطبيق سياسة الانفتاح في مجال الإسكان إلي إعادة توزيع الأدوار بين القطاع الخاص والعام بالإضافة إلي جذب الاستثمارات العربية والأجنبية للمساهمة في توفير الوحدات السكنية المطلوبة وذلك علي النحو التالي :

١- تشجيع القطاع الخاص والتعاونيات للمساهمة الجادة في تخفيف حدة أزمة الإسكان نتيجة لإدراك النخبة بأن مغالاة الدولة في ممالأة المستأجرين علي حساب الملاك وتعرض بعض القوي الاقتصادية للتأميم والمصادرة والحراسة قد أدت إلي إحجام رأس المال عن النشاط والفاعلية . لذلك فتطبيقا لسياسة الانفتاح الاقتصادي صدرت عدة قرارات وزارية وجمهورية في أواخر ١٩٧٤ وفتحت مجالا أوسع للقطاع الخاص

وأجازت لمقاولي القطاع الخاص تنفيذ أعمال البناء والتشييد في حدود نصف مليون جنيه في العام الواحد أو مليون جنيه في عامين متتاليين بدلا من مائه ألف جنيه في العام الواحد . كما منح القطاع الخاص تسهيلات أخري منها تحديد سعر فائدة علي القروض التي تمنح لملاك العقارات بواقع ٣٪ لترميمها وصيانتها بما يكفل إطالة عمرها . كما أعد مشروع بتعديل بعض أحكام قانون إيجار الأماكن .(١٥)

وإعادة النظر في قواعد تقدير القيمة الإيجارية للمساكن التي يقيمها القطاع الخاص تشجيعا له علي استثمار أمواله في مجال الإسكان .(١٦) هذا إلي جانب إعفاء القطاع الخاص من الرسوم الجمركية المفروضة علي مواد البناء المستوردة .

كما اتجهت الدولة لتشجيع التعاونيات لتلعب دورا أكبر في مجال الإسكان عن طريق مساعدتها في الحصول علي القروض الميسرة والأراضي ومواد البناء فقد أجل سداد القروض إلي ٣٠ سنة بدلا من ٢٠ سنة ، وحددت سعر الفائدة بواقع ٣٪ مع التأكد من عدم اتجاه أعضائها إلي تحقيق المكاسب الفردية . (١٧) كما خصص الجانب الأكبر من القروض المدرجة في موازنة الهيئة التعاونية لعام ١٩٧٦ وقدرها ٦ ملايين جنيه إلي جانب المرحل منها من ميزانية ١٩٧٥ وقدره ٤ ملايين جنيه للمشروعات التعاونية .(١٨)

ب – أما بالنسبة لدور القطاع العام فقد تطورت رؤية النخبة لحجمه ففي حين دعا برنامج الحكومة عام ١٩٧٥ إلي تنشيط ودعم القطاعين العام والخاص مع ترشيد للقطاع العام لكي يشارك في تحمل مسئولياته في تنفيذ الخطط القومية وذلك بإعادة تنظيمه علي أسس جديدة تحددت في القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ .(١٩) يلاحظ أنه في برنامج الحكومة

عام ١٩٧٧ هناك اتجاه لتقليص دور القطاع العام حيث خفضت الاستثمارات التي خصصت في موازنة ١٩٧٧ لإسكان القطاع العام من ٧٤ مليون جنيه إلي ٣٧ مليون جنيه في حين لوحظ الإقبال الشديد علي البناء من جانب القطاع الخاص حيث بلغت جملة التراخيص التي صدرت هذا العام حتي ١٩٧٧/٩/٣٠ حوالي ٣٢٦٦٩ . (٢٠) ترخيصا .

ج – أما عن دور الاستثمارات العربية والأجنبية ، فقد اتجهت النخبة إلي دعم وتنشيط أجهزة استثمار المال العربي والأجنبي والقضاء علي كل العقبات والعوائق التي تعرقل تطبيق سياسة الانفتاح الاقتصادي سواء ما تعلق بتحديد مساحات الأرض التي يمكن إقامة المشروعات عليها أو توفير الخدمات المتنوعة . وقد جاء في بيان وزير الإسكان عام ١٩٧٧ أن جملة الاستثمارات العربية والأجنبية في مجال الإسكان قد قدرت بـ٢٠ مليون جنيه وأن المساهمات من أموال المصريين العاملين بالخارج قدرت بنحو ٣٠ مليون جنيه . وأن حجم النشاط الخاص قد قدر بنحو ٦٥ ألف وحدة سكنية تساهم الدول العربية بمفردها في تنفيذ ٢٠,٠٠٠ وحدة منها ويساهم القطاع الخاص بالباقي .(٢١) –

–الاهتمام بالإسكان كحاجة أساسية:

احتل الاهتمام بالإسكان الشعبي للفئات الكادحة في الريف والمدن أولوية خاصة في تصريحات النخبة وخصص مبلغ ٥٧ مليون جنية لإقامة ٣٧,٠٠٠ وحدة سكنية جديدة واستكمال إقامة نحو ١٠,٠٠٠ وحدة في مختلف محافظات الجمهورية (٢٢) كما بلغ إجمالي القروض المخصصة لذلك ١٥ مليون جنيه ١٩٧٥ و ٩,٥ مليون جنيه ١٩٧٦ .(٢٣) وطرحت فكرة إقامة مشروعات للإسكان الاقتصادي وبعض مشروعات الإسكان طبقا لنماذج متطورة في الأماكن الأكثر احتياجا وفي المدن الجديدة وبيع هذه الوحدات « وليس تأجيرها دون استهداف ربح » . (٢٤)

ومفهوم النخبة عن دور الدولة يتلخص في محاولة التخفيف من الأعباء المالية للدولة قدر المستطاع واقتصار دورها علي توفير الأراضي الصالحة للبناء وتزويدها بالمرافق والخدمات الأساسية بالإضافة إلي بناء عدد من الوحدات الاقتصادية لمحدودي الدخل . (٢٥) والتمسك بعدالة توزيع المساكن الاقتصادية والشعبية التي تقيمها الدولة دون أية استثناءات . (٢٦) وإعادة النظر في الدعم الذي تفرضه الدولة علي نفسها في مجال مواد البناء وتوجيهه إلي الوحدات السكنية الاقتصادية بالمساحات والمواصفات والمعايير المقررة لهذا النوع من الإسكان (٢٧) ولكن يلاحظ أن هناك اختلافا بين النخبة عن حجم دور الدولة في مجال توفير الإسكان الشعبي . ففي حين ركز بيان وزير التخطيط أمام المجلس علي أن سياسة الحكومة تقوم علي تحمل العبء الأكبر من الإسكان الاقتصادي والشعبي .(٢٨) فقد أبرز بيان د . عبد العزيز حجازي في برنامج الحكومة أن جهود الحكومة في إقامة هذا النوع من الإسكان الشعبي تحتاج إلي دعم من جانب القطاع الخاص . واقترح دراسة إمكانية منح القطاع الخاص تيسيرات في حالة قيامه ببناء الإسكان الشعبي .(٢٩) وفي هذا الإطار تم إعداد مشروع قانون لإنشاء صندوق لتمويل مشروعات الإسكان الاقتصادي بل وتطبيقا لسياسة الانفتاح الاقتصادي اتجهت النخبة للاستفادة من رأس المال الأجنبي والعربي لخدمة المصلحة الوطنية وحل بعض المشاكل الجماهيرية ومنها الإسكان .

وقد عقدت في هذا الإطار اتفاقات مع بعض الدول العربية للحصول علي مساهمات لتمويل الإسكان الاقتصادي . وقد خصص فعلا مبلغ ١٥٠ مليون دولار من المساهمات والتسهيلات التي حصلت عليها من بعض الدول العربية لإقامة ٣٠.٠٠٠ وحدة سكنية عام ١٩٧٥ .(٣٠)

عقبات أمام تنفيذ السياسة العامة للإسكان:

ولا شك أن النخبة في سعيها لتنفيذ أهدافها قد اصطدمت بمجموعة من العقبات التي ساهمت في إحداث الفجوة بين الأرقام المستهدفة وما يتم تحقيقه بالفعل . وأهم تلك العقبات القصور في الاعتمادات والاستثمارات العامة المخصصة للإسكان . فقد استهدفت الخطة عام ١٩٧٥ بناء ٦٥ ألف وحدة سكنية وقد أوضح وزير الإسكان في بيانه أمام مجلس الشعب أن الاستثمارات المتاحة تتيح بناء ٢٧ الف وحدة سكنية فقط . وهي لا تفي باحتياجات الجماهير وخاصة أن الأرقام تشير إلي عجز قدره نحو مليون وحدة سكنية في عدد الوحدات القائمة بالنسبة لعدد الأسر في الحضر فضلا عن الوحدات الأخري اللازمة للإحلال بدل الوحدات السكنية المنتظر هدمها . [٣١] وانتقد وزير الإسكان أيضا في بيانه أمام مجلس الشعب عام ١٩٨٠ محدودية الاستثمارات المتاحة للإسكان حيث كان حجم الإسكان المطلوب تنفيذه في الخطة الخمسية الأولي ١٩٨١ - ١٩٨٥ يبلغ ٦٧٥ ألف وحدة ، وجملة الاستثمارات المطلوبة هي ٧.٣٤٨ مليون جنيه مع أن الموارد العامة المتاحة لقطاع الإسكان في الخطة هو ٣.٣٨٦ مليون جنية أي أن جملة العجز هو ٤.٦٢ مليون جنيه .[٣٢] وهذا يوضح أن الاستثمارات العامة المخصصة للإسكان لم تكن كافيه لبناء الوحدات السكنية المستهدفة .

عقبة أخري واجهتها النخبة وهي النقص الشديد في مواد البناء الأساسية وأدوات الصرف الصحي فحتي عام ١٩٧٣/١٩٧٤ لم تكن الدولة مستوردة لمواد البناء بل إنها كانت مصدرة ولكن إزاء خطط التشييد والاسكان والتعمير لعام ١٩٧٥ منع تصدير الأسمنت المحلي إلي

الخارج إلا في حالات محدودة ذات طابع استراتيجي وانقلبت الدولة إلي مستوردة لمعظم مواد البناء .

كما أن سياسة تشجيع هجرة العمالة أدت إلى قصور شديدة في المهنيين والحرفيين في قطاع المقاولات وغيرها من الصعوبات التي واجهت المسئولين في مجال الإسكان والتي حاولت النخبة معالجتها ومعالجة الجوانب الأخري لمشكلة الإسكان مستخدمة في ذلك عددا من الأساليب والأدوات .

أساليب وأدوات النخبة في مجال الإسكان :

١- مواجهة محدودية الاستثمارات المتاحة للإسكان عن طريق تشجيع المدخرات التي تقدر بنحو ٥٠٠ مليون جنيه وعن طريق المنح والقروض والمعونات الخارجية .(٣٣)

ب -البدء في تطبيق سياسة المدن الجديدة وانتهاج سياسة خلق مناطق جذب جديدة في جهات غير مزدحمة بالسكان في الصحراء الغربية والبحر الأحمر وسيناء لإعادة توزيع سكان الجمهورية المركزين في الدلتا والوادي مع تنفيذ خطة عاجلة لمواجهة المشكلة عن طريق الاتجاه إلى المناطق المتاخمة للمدن والفراغات الموجودة في المدن التي يمكن استخدامها وتخطيطها حيث يتكلف بناء المدن الجديدة ضعف تكلفة المرافق في المناطق المحيطة بالمدن .(٣٤)

ج- إضافة البعد التكنولوجي لمجال الإسكان واستخدام أحدث الوسائل في تخطيط المجتمعات وتصميم الوحدات السكنية الجديدة وإقامة خمسة مصانع للمساكن الجاهزة تبلغ طاقة كل منها نحو ٢٠٠٠ وحدة سكنية علي أن يبدأ إنتاج الوحدة الأولي منها خلال ١٩٧٥ .(٣٥)

د - إجراء دراسة علمية لمشكلة الإسكان ومحاولة وضع حلول واقعية

عن طريق إعداد دراسة تشمل ثمانية تقارير وهي عناصر حل المشكلة لتوفير المسكن المناسب لكل أسرة عن طريق تنفيذ خطط وبرامج خمسية خلال فترة نهايتها عام ٢٠٠٠ .(٣٦)

هـ - الاهتمام بتوفير عناصر البناء الثلاثة : مواد البناء - العمالة والأراضي حيث اتبعت النخبة أسلوب استيراد مواد البناء لتغطية إحتياجات السوق المحلي حتي جاء عام ١٩٧٨ الذي شهد اختناقا شديدا في مواد البناء وتصاعدت الدعوة لضرورة الاستفادة ما أمكن من مواد البناء المحلية مع تطويرها . واهتمت الخطة الخمسية ١٩٧٦ / ١٩٨٠ بخلق كوادر عمالية فنية عن طريق التوسع في إنشاء مراكز جديدة للتدريب بمختلف المحافظات حتي يصل عددها إلي ٦٥ مركزا موزعة علي سنوات الخطة لتخريج ٦٠ ألف متدرب في العام .(٣٧) كما نادت النخبة بوضع سياسة عامة للأراضي تهدف إلي توفير ١٤٤ ألف فدان يتم تحديدها علي مستوي الدولة.(٣٨)

و - أبرز المسئولون عن سياسة الإسكان أهمية وضع برامج لتنظيم الأسرة لموجهة الزيادة السكانية التي لا تمكن الدولة من الاتفاق علي الخدمات الاجتماعية وخاصة الإسكان . وأكد د. مصطفي الحفناوي وزير الإسكان أن خفض معدلات المواليد بنسبة واحد في الألف سنويا يمكن أن يقلل عدد السكان عام ٢٠٠٠ من ٦٦ مليون نسمة إلي ٥٦ مليون نسمة .وينعكس ذلك في مجال الإسكان بتقليل الاحتياجات بنحو ٨٥٠ الف وحدة .(٣٩)

والجدير بالذكر أن هناك عدة مؤشرات تدل علي حدوث تقدم ملحوظ في مسألة الإسكان ١٩٧٩ / ١٩٨٠ حيث تم بناء أكثر من ٩٢ الف وحدة سكنية بزيادة ١٦ الف وحدة عما التزمت به الحكومة (٧٦ر٠٠٠

وحدة) وقد جاء ذلك نتيجة للزيادة في حجم الاستثمارات المتاحة حيث تمت زيادة الاستثمارات المخصصة للإسكان في ميزانية ١٩٨٠ إلي ٦١ مليون جنيه بعد أن كانت ٤٠ مليون جنيه عام ١٩٧٩ . كما زادت استثمارات القطاع الخاص من ١٠٦ ملايين جنيه ١٩٧٩ إلي ٣٣٠مليون جنيه عام ١٩٨٠ . إلي جانب زيادة حجم القروض المخصصة للقطاع التعاوني والقطاع الخاص من ٢٥ مليون جنيه عام ١٩٧٩ إلي ٧٥ مليون جنيه عام ١٩٨٠ . وزادت استثمارات مياه الشرب من ٥٦ مليون جنيه إلي ١٦٣ مليون جنيه كما زادت استثمارات الصرف الصحي من ٣٥٧ر٥ مليون جنيه إلي ٥٣٩.٥ مليون جنيه .(٤٠)

ثانيا : تطوير إدراك النخبة في عهد الرئيس مبارك ١٩٨١ / ١٩٨٦

في الفترة من ١٩٨١ - ١٩٨٦ حظيت قضية الإسكان باهتمام النخبة وإن كان هناك تطور في إدراكها لبعض المسائل الفرعية . وظلت محدودية الاستثمارات العامة من أهم العقبات التي تواجه المسئولين عن سياسة الإسكان وإن شهدت هذه الفترة تقدما ملحوظا في تحقيق الأرقام المستهدفة .

١- الإسكان كقضية جوهرية :

اعتبرت النخبة مشكلة الإسكان مشكلة قومية تحتاج لمواجهة شاملة وذلك بالدراسات العلمية المتصلة بواقع حاجات المجتمع .وشكلت لجنة متخصصة لتحديد منهج عادل في أن يحصل المواطن علي المسكن في موقع محدد وتوقيت مقرر وفق برنامج زمني مخطط مع ترتيب الأولويات في الحاجة إلي المسكن .(٤١)

واهتمت الحكومة بقضية توفير المسكن لكل مواطن واعتبرتها في

مقدمة القضايا التي ينبغي مواجهتها . وحدد بيان الحكومة لعام ١٩٨٤ أحد أهدافه الرئيسية التركيز علي خدمات الإسكان والصرف الصحي ومياه الشرب بعد أن وصل العجز المتراكم في المساكن خلال عشرين عاما وفقا للتقديرات المتحفظة إلي مليوني وحدة سكنية ويحتاج انشاؤها إلي ٢٠ ألف مليون جنيه .(٤٢)

والجدير بالذكر أن الخطة التي وضعت للفترة من ١٩٨٠ – ١٩٨٤ قد اعتبرت قطاع الإسكان والمرافق ومواد البناء في المرتبة الثانية من أولويات الاستثمار حيث خصصت له ١٦٪ من مجموع استثمار القطاع العام . وإذا أضيفت لها الاستثمارت المخصصة للقطاع الخاص في خلال سنوات الخطة فإن ترتيب هذا القطاع ينتقل إلي الأولوية الأولي حيث تصل نسبة ما يخصص له من استثمارات ٢١٪ وهذا يوضح اهتمام السياسات العامة بحل مشكلة الإسكان حلا جذريا يتيح لكل مواطن المسكن الصحي المناسب .(٤٣)

كما احتلت مشكلة الإسكان موقع الصدارة في الخطة الخمسية ١٩٨٧/٨٢ وأخذت أولوية تلائم أبعاد المشكلة الاجتماعية . وتضمنت الخطة إنشاء ٨٠٠ ألف وحدة سكنية . واعتمدت الحكومة في خطتها مبلغ ٣٤٣٥ر١ مليون جنيه كاستثمارات لمشروع المياه والصرف الصحي وهو ما يساوي خمسة أمثال ما اعتمد له في السنوات العشرين السابقة .

وقد أولت الحكومة عناية كبيرة لقطاعي مياه الشرب والصرف الصحي لارتباطه الوثيق بالصحة العامة . (٤٤)

٢- الحرص علي إشباع حاجة الجماعة المستهدفة

أعلن الرئيس مبارك منذ توليه السلطة عن ضرورة إشباع الاحتياجات الأساسية للفئات الكادحة التي تمثل السواد الأعظم . لذلك فلقد أكد علي ضرورة اتجاه المشروعات في إطار سياسة الانفتاح إلي مجالات الإسكان الشعبي والغذاء والكساء الشعبي والدواء . وأن يتم إيجاد حل لمشكلة الإسكان بحيث يتمكن كل مواطن من تخطيط مستقبله ويضمن حصوله علي مسكن مناسب في تاريخ معين .(٤٥)

وقد حرصت الوزارات المتعاقبة علي الاهتمام بالإسكان الاقتصادي وأكدت أن مفهوم الحكومة للعدالة الاجتماعية يتمثل في رفع مستوي الفئة المستهدفة محدودة الدخل وتخفيف الأعباء عنها .(٤٦)

ومن واقع تصريحات النخبة يمكن تحديد الأسس التي قام عليها الإسكان الإقتصادي فى هذه المرحلة علي النحو التالي :

أ- أن تضطلع الحكومة ببناء الإسكان الاقتصادي وجزء من الإسكان المتوسط وتقديمها بقيمة إيجارية تتمشي مع أصحاب ذوي الدخل المحدود .(٤٧)

ب- وأنه نتيجة لضآلة الاستثمارات العامة التي لا تمكن من مواجهة حقيقية لمشكلة الإسكان فإنه علي المحافظات دور في استخدام حصيلة صناديق تمويل مشروعات الإسكان وما يرصد لها في موازنة الدولة في إقامة وحدات اقتصادية للعاملين فيها ووحدات لازمة للإيواء العاجل ووحدات لاصحاب أدني الدخول في المجتمع .(٤٨)

ج - تطور الدور الذي تقوم به الحكومة في توفير الإسكان الاقتصادي في إطار السياسات العامة للدولة التي تقوم علي تخفيف العبء عن كاهلها فاتجهت الحكومة إلي تطبيق (مبدأ المشاركة) حيث

تتحمل جزءا من تكاليف البناء علي أن يساهم طالب المسكن بالجزء الآخر علي شكل دفعات تتفق مع دخله الحالي والمستقبلي . كما التزمت الحكومة بزيادة الأموال المقدمة لبنك الإسكان لإعادة إقراضها للأفراد والجمعيات التعاونية بشرط الاستخدام في بناء الوحدات السكنية من المستوي الشعبي والمتوسط .

٣- الانفتاح وقضية الإسكان :

شهدت هذه المرحلة أيضا تطورا في انعكاسات سياسة الانفتاح علي قضية الإسكان . فيلاحظ خفوت في نغمة الحديث عن دور الاستثمارات العربية والأجنبية والتركيز علي دور رأس المال المحلي سواء كان قطاعا خاصا أو تعاونيا . كما ظهر في بيانات النخبة اقتناعها بأن مساهمة القطاع الخاص في قطاع الإسكان (للقادرين) وليس لذوي الدخل المحدود واهتمامها بعودة سياسة (الإيجار) بدلا من (التمليك) .

وقامت خطة الإسكان علي تحميل القطاع التعاوني والقطاع الخاص بالعبء الأكبر في إقامة الوحدات السكنية علي أن تقوم الدولة بتقديم جميع التسهيلات التي تساعد علي ذلك سواء توفير أراضي البناء المجهزة بالمرافق بأسعار معقولة أو عن طريق الإقراض بفائدة ميسرة . وعلي ذلك خصصت الحكومة عام ١٩٨٠ / ١٩٨١ قروضا للتعاونيين والمواطنين بلغت قيمتها نحو ٢٢٥ مليون جنيه وارتفعت خلال ١٩٨١ / ١٩٨٢ إلي ٤٥٠ مليون جنيه . وفي بيان وزير التخطيط ١٩٨١ تأييد لهذا الاتجاه فقد ذكر في بيانه أن الحكومة قد أتاحت مبلغ مائة مليون جنيه كقرض ميسر متاح للاستثمار بواسطة الجمعيات التعاونية والقطاع الخاص في القطاعات التي تؤمن بقدرة الجمعيات التعاونية والقطاع الخاص في تنفيذها مثل الإسكان .(٤٩) وإن يتم العمل علي تشجيع القطاع الخاص

علي توفير المساكن للقادرين بسعر غير مُغَاليَ فيه وبإيجار يتناسب مع العائد المطلوب علي التكاليف الاستثمارية .(٥٠)

ومما هو جدير بالذكر أن الخطة الخمسية ١٩٨٧/٨٢ تضمنت إنشاء ١٦٠ ألف وحدة في العام . وكان من المفروض أن يقوم القطاع العام بتنفيذ ٦٪ منها والقطاع الخاص يقوم بتنفيذ ٩٤٪ ولكن نتيجة لعدم إقبال القطاع الخاص علي البناء في مجال الإسكان الشعبي لضعف العائد منه رفعت الحكومة من نصيبها في الخطة حتي وصلت إلي ٢٥٪ (٥٥٪ منها إسكان اقتصادي ٣٧٪ إسكان متوسط و ٨٪ إسكان فوق المتوسط وإداري) .(٥١) وهذا مؤشر علي حدود الدور الذي يمكن أن يلعبه القطاع الخاص في تنفيذ الخطة ونوعية الوحدات السكنية التي يقوم بتوفيرها .

- تطوير مفهوم التعمير

تطور مفهوم التعمير ليأخذ مدلولا واقعيا فتحول من مجرد محاولة إعادة العمار للمناطق التي دمرتها الحرب إلي استراتيجية طويلة المدى . تستهدف إقامة مدن ومجتمعات جديدة متكاملة اقتصاديا واجتماعيا خارج حدود الرقعة المزروعة .وأعطت الحكومة الأولوية في التعمير لست مناطق هي : سيناء ، قناة السويس ، بحيرة السد العالي ، الساحل الشمالي ، والوادي الجديد والبحر الأحمر .

وطرح وزير الإسكان اقتراحا بمنح حقوق امتياز لبعض شركات الاستثمار لمواجهة ضآلة الاعتمادات المدرجة وخاصة أن تكاليف إنشاء إقامة المدينة الجديدة الواحدة ٣٠٠ مليون جنيه .(٥٢)

وانعكس اهتمام النخبة بقضية التعمير في التشكيل الوزاري عام ١٩٨٤ حيث تم فصل الإسكان عن التعمير والمجتمعات الجديدة بحيث

تتولي وزارة الإسكان والمرافق مسئولية تخطيط وتنفيذ سياسة الإسكان والمرافق في المجتمعات القائمة اعترافا منها بضرورة بذل عناية خاصة لكل منها .

٥- الاتجاه لخفض تكلفة البناء

حرصت النخبة علي إعطاء دفعة قوية لصناعة مواد البناء وأساليبها وتسويقها بهدف تحقيق الاكتفاء الذاتي وذلك لتخفيف العبء من جهة علي ميزان المدفوعات ومن جهة أخري لتخفيض تكاليف البناء .

واتجهت الحكومة لزيادة حجم الاستثمارات في مجال إنتاج مواد البناء مما أدي إلي زيادة ملحوظة في عدد الوحدات السكنية . كما اتبعت سياسة عقد الصفقات المتبادلة لضمان ثبات السعر والانتظام في التوريد ومواجهة الاختناقات في مجال مواد البناء حتي يتم تحقيق الاكتفاء الذاتي .(٥٣) أما فيما يتعلق بالأرض والمرافق فقد التزمت الحكومة بإعداد مخططات تفصيلية للمناطق التي يتم تجهيزها بالمرافق والتي تعرض للبيع للجمعيات والنقابات واتحادات الملاك والأفراد وأن يتم البيع بالتكلفة فقط وأن تكون هذه التكلفة مقصورة علي المرافق وبالتالي فقد قدمت الدولة الأرض مجانا .(٥٤)

وللتدليل علي مستوي الإنجاز في المرحلة الثانية مع بداية الثمانينات تكفي الإشارة إلي أن المتوسط السنوي للوحدات التي تمت خلال الفترة ١٩٦٠ / ١٩٦١ حتي ١٩٨٠/٦/٣٠ قد بلغ ٣٨٠ر٤٤ وحدة سكنية في حين أن المتوسط السنوي في الفترة من ١٩٨٠/٧/١ وحتي ١٩٨٢/٦/٣٠ قد بلغ ٢٤١ر١٥١ وحدة سكنية .(٥٥)

خاتمـــة :

مما سبق يمكن استعراض أهم الملامح التي تميز بها إدراك النخبة لقضية الإسكان في الفترة من ١٩٧٤ - ١٩٨٦ فيما يلي :

أولا : إعطاء مشكلة الإسكان أولوية خاصة واحتلالها لمكان الصدارة في البرامج والخطط السياسية ، مما يظهر اهتمام النخبة بقضية إشباع الحاجات الأساسية للمواطنين وحرصها على كسب تأييدهم ورضاهم .

ثانيا : أظهرت الوزارات المتعاقبة في برامجها اهتماما خاصا بالإسكان الاقتصادي وجعلت الدولة المسئولة الأولى عن توفير هذا النوع من الإسكان وخاصة أنه لا يجذب القطاع الخاص لعدم وجود ربحية فيه . ويلاحظ أنه لا يوجد تعريف دقيق للإسكان الاقتصادي وأنه عادة يستخدم كمرادف للإسكان الشعبي . وأن الهدف من توفير هذه النوعية من الإسكان هو تلبية احتياجات الفئة المستهدفة وهي الفئة محدودة الدخل . كما يلاحظ أن بعض الوزارات قد اختلفت فيما يتعلق بتحديد حجم الدور الذي تلعبه الدولة في توفير الإسكان الاقتصادي . فهناك من رأي ضرورة قيام القطاع الخاص بدعم جهود الحكومة في هذا المجال ، ومنها من رأي أن تقوم الدولة بتحمل جزء من تكلفة الإسكان الشعبي على أن يساهم طالب المسكن بالجزء الآخر ، وهناك فريق ثالث يرى أن الإسكان الشعبي هو مسئولية الدولة وحدها .

ثالثا : أيضا فيما يتعلق بتوزيع الأدوار بين القطاع العام والقطاع الخاص فيلاحظ أنه منذ تبني سياسة الانفتاح الاقتصادي والقطاع الخاص يلعب دورا متزايدا في قطاع الإسكان جنبا إلى جنب مع القطاع التعاوني وأن الدولة تشجع هذا الاتجاه وتقوم بتقديم جميع التسهيلات من تشريعات وقروض وخلافه . ويلاحظ طوال الفترة أن نغمة الحديث عن

دور متعاظم للقطاع العام لم تتصاعد إلا بالنسبة للإسكان الشعبي مع تشجيع القطاع الخاص للمساهمة الجادة في حل أزمة الإسكان ، ودعم هذا الاتجاه لتخفيف الأعباء عن الدولة والتركيز علي ضرورة توفيرها للأراضي والمرافق .

رابعا : يلاحظ أيضا أن الأرقام المستهدفة للوحدات السكنية التي ذكرها المسئولون في برامجهم كان يشوبها التفاؤل حيث إن الاستثمارات العامة المتاحة لم تسمح في أغلب الأحوال من تحقيق تلك الأرقام ومن ثم ازدادت المشكلة تعقيدا وتراكما . ولذلك فإن ندرة رأس المال أدت إلي اعتبار العنصر الخارجي وما يقدمه من معونات عنصرا أساسيا لصياغة السياسة العامة للإسكان .

خامسا : اختلفت النخبة أيضا في عملية الاختيار بين البدائل فمنها من رأي تجميد المشكلة علي المدي القصير انتظار للحلول الاستراتيجية علي المدي الطويل (بناء المدن الجديدة) ، ومنها من رأي ضرورة تنفيذ خطط عاجلة إلي أن يتم بناء المدن وذلك بالاتجاه إلي المناطق المتاخمة للمدن إلي جانب استخدام وتخطيط الفرغات الموجودة في المدن القائمة .

سادسا : يلاحظ أحيانا وجود تضارب بين الأرقام المذكورة في بيانات المسئولين في مجال الإسكان والتي كشفت وجود فجوة هائلة بين أجهزة التخطيط ووحدات صنع وتنفيذ السياسات . وقد أثير موضوع وجود تضارب بين برنامج الحزب الحاكم للإسكان والخطة القومية للإسكان في الفترة محل البحث .(٥٦)

فقد أشارت الخطة القومية إلي بناء ٠٠٠ر٦٠٠ر٣ مليون وحدة خلال عشرين سنة بمتوسط ١٨٠ ألف وحدة سنويا . بينما أشار بيان الحكومة إلي أنها وضعت خطتها علي أساس بناء مليوني وحدة خلال

١٥ سنة أي بمعدل ١٣٣ ألف وحدة سنويا في المتوسط ، في حين أعلن رئيس لجنة الإسكان بالجزب الوطني أنه تقرر بناء ٣ملايين وحدة سكنية خلال ٢٠ عاما أى بمعدل ١٥٠ ألف وحدة سكنية سنويا في المتوسط ٠

هذا إلي حانب التضارب أيضا في تصريحات المسئولين بالنسبة لبعض القضايا وعلي سبيل المثال أكد بيان وزير الإسكان ١٩٨٠ علي أهمية وتعاظم دور الدولة في إيجاد المساكن للمواطنين في ذلك تعارض مع بيان الحكومة التي أشارت بضرورة تخفيف الأعباء عن كاهل الدولة في مجال الإسكان ٠

هذا التضارب والاختلاف يجعل من الصعب الحديث عن وجود خطة قومية ثابتة للإسكان لا تتغير بتغير الوزراء أو الوزارات ٠ ولكن يمكن القول بأن هناك بعض القضايا التي فرضت نفسها واحتلت أولويات خاصة في البرامج المختلفة والتي أفرزتها ظروف تطور المشكلة الإسكانية ومنها انهيار المنازل والاختناقات في سوق مواد البناء ، ظاهرة هجرة الأيدي العاملة ٠٠٠ الخ في ظل الأطر السياسية والاقتصادية السائدة حيث تقوم النخبة الحاكمة بتحديد التوجهات السياسية وينحصر واجب الوزراء وكبار المسئولين في ترجمة هذه التوجيهات إلي خطط وبرامج عمل ٠

هوامش المبحث الأول

(١) د. علي الدين هلال ، " النظام السياسي المصري أمام تحديات الثمانينات"، في د. علي الدين هلال / محرر ، النظام السياسي (القاهرة : المركز العربي للبحث والنشر، ١٩٨٢) ص ١٩ .

(٢) د. عبد الغفار رشاد محمد، " النخبة السياسية المصرية وآفاق المستقبل"، في د. علي الدين هلال/ محرر ، التطور الديمقراطي في مصر (القاهرة : مكتبة نهضة الشرق، ١٩٨٦) ص ١١٥.

(٣) Mwafaq Tikriti, Elites Administration & Public Policy: A Comparative Study of Repububublican Regimes in Iraq 1958 -1976, ph, D, Submittd to (University of Texas, 1976) p. 9.

(٤) A. Assiri, K. Al Menoufi, Kuwait's Political Elite: The Cabinet, The Middle East Journal, Vol. 42 No. 1, (1988 p. 48)

(٥) التقرير الاستراتيجي العربي ١٩٨٥ (القاهرة : مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بجريدة الأهرام، ١٩٨٦) ص ٣٢٤ .

(٦) دستور ج.م.ع المعدل ٢٢ مايو ١٩٨٠ ص ٤٤.

(٧) الهيئة العامة للاستعلامات ، خطب وأحاديث الرئيس أنور السادات " القضايا الداخلية والخارجي يناير ١٩٧٧ – ديسمبر ١٩٧٧" ص٣٤٨ .

(٨) الهيئة العامة للاستعلامات ، خطب الرئيس السادات: القضايا الداخلية والخارجية يناير ١٩٧٧ – ديسمبر ١٩٧٧ ص ١٦، ص ٣٤١ .

(٩) بيان وزير الإسكان مضبطة ٤١ في ١٨ مارس ١٩٧٥ ص٤٥٣٩ .

(١٠) برنامج الحكومة مضبطة (٢) في ١٩٧٥/١٠/٢٩ ص٢٦٣.

(١١) برنامج الحكومة مضبطة (٣) في١٩٧٦/١٢/١١ ص ١١٣ .

(١٢) برنامج الحزب الوطني الديمقراطي ص ٨٠

(١٣) بيان وزير التخطيط، مضبطة ١١ في١٠ ديسمبر ١٩٧٤ ص١١١١.

(١٤) برنامج الحكومة مضبطة (٢) في ١٩٧٥/١٠/٢٩ ، مرجع سبق ذكره.

(١٥) بيان وزير الإسكان ١٩٧٥، مرجع سبق ذكره ص ٤٥٤٠ .

(١٦) بيان وزير الإسكان أمام لجنة الإسكان والتعمير في١٩٧٧/١/١٨.

(١٧)بيان وزير الإسكان ١٩٧٥ ، مرجع سبق ذكره ص ٤٥٤٢ .

(١٨) بيان وزير الإسكان ١٩٧٦، مضبطة (٢٨) في ٧ فبراير ١٩٧٦ ص ٣٨٤٠ .

(١٩) بيان الحكومة ١٩٧٥ ، مرجع سبق ذكره ص ٧١.

(٢٠) برنامج الحكومة مضبطة ٧ في ٤ ديسمبر ١٩٧٧ ص ٥٤٠

(٢١) بيان وزير الإسكان ١٩٧٧ ، مرجع سبق ذكره .

(٢٢) برنامج الحكومة ١٩٧٤ ، مضبطة ٧ في ١٩٧٤/١١/٢٧.

(٢٣) بيان وزير الإسكان ١٩٧٦، مرجع سبق ذكره ص ٣٨٢٤.

(٢٤) برنامج الحزب الوطني الديمقراطي ص ٨٢.

(٢٥) برنامج الحكومة مضبطة ٣ في ٢٥ نوفمبر ١٩٧٨ ص ٩٢.
(٢٦) الإطار العام لبرنامج الحزب الوطني الديمقراطي ص ٢٨.
(٢٧) برنامج الحزب الوطني الديمقراطي، مرجع سبق ذكره ص ٨٠.
(٢٨) بيان وزير التخطيط ١٩٧٤، مرجع سبق ذكره ص ١١٠٨.
(٢٩) برنامج الحكومة ١٩٧٤، مرجع سبق ذكره ص ٩٣٠.
(٣٠) برنامج الحكومة ١٩٧٤، المرجع السباق ص ٩٣١.
(٣١)بيان وزير الإسكان ١٩٧٥، مرجع سبق ذكره ص ٤٥٣٩.
(٣٢) بيان وزير الإسكان مضبطة ٦٩ في ١٤ أبريل ١٩٨٠ ص ٦٧١٠
(٣٣) المرجع السابق.
(٣٤) أشار وزير التخطيط إلي ضرورة إجراء هذا العلاج السريع في بيانه عن مشروع الخطة القومية ١٩٨٠ ملحق المضبطة ٢٧ في ١٦ ديسمبر ١٩٧٩ ص ٢٧٣٨.
(٣٥) برنامج الحكومة ١٩٧٤، مرجع سبق ذكره ص ٩٣١ .
(٣٦) برنامج الحكومة ١٩٧٨، مرجع سبق ذكره ص ٩٢ .
(٣٧) بيان وزير الإسكان ١٩٧٦ ، مرجع سبق ذكره ص ٣٨٤٠ .
(٣٨) بيان وزير الإسكان ١٩٨٠، مضبطة ٦٩ في ١٤ أبريل ١٩٨٠.
(٣٩) المرجع السابق ص ٦٧١٠ .
(٤٠) برنامج الحكومة مضبطة (٢٦) في ١٩٧٩/١٠/١٥ ص ٢٦١٥.
(٤١) بيان رئيس الجمهورية في الفصل التشريعي الرابع، دور الانعقاد العادي الأول مضبطة افتتاحية في ٢٤ يونيه ١٩٨٤ ص ١١٢.
(٤٢) برنامج الحكومة مضبطة ٧ في ١٥ سبتمبر ١٩٨٤، ص ٨٦٥ .

(٤٣) بيان وزير التخطيط عن مشروع الخطة القومية ١٩٨٠ م.س.ذ. ص ٢٧٣٨.

(٤٤) برنامج الحكومة مضبطة ٧ في مارس ١٩٨٢/١١/٦ ص ٣٠٩ .

(٤٥) بيان رئيس الجمهورية، الفصل التشريعي الثالث، افتتاح دور الانعقاد العادي الثالث في ٨ نوفمبر ١٩٨١ ص ١٣ .

(٤٦) بيان الحكومة مضبطة ١٣ في ٢٩ ديسمبر ١٩٨٦ ص ١٤.

(٤٧) بيان وزير الإسكان مضبطة ١٤ في ١٩٨١/١/٣ ص ١٢٧٢.

(٤٨) المرجع السابق.

(٤٩) بيان وزير التخطيط، مضبطة (٥٦) في ٢٦ مايو ١٩٨١ ص ٥٢٤٧.

(٥٠) بيان الحكومة، مضبطة ٤ في ٣٠ نوفمبر ١٩٨٥، ص ٢٠ .

(٥١) الفصل التشريعي الرابع، دور الانعقاد العادي الأول، مضبطة ٧١ في ٢١ أبريل ١٩٨٥ ص ٤٧١٢.

(٥٢) بيان وزير الإسكان ١٩٨١ م.س.ذ ص ١٢٧٣ .

(٥٣) مضبطة ٧١ في ٢١ أبريل١٩٨٥ مرجع سبق ذكره .

(٥٤) بيان الحكومة ١٩٨٥ مرجع سبق ذكره.

(٥٥) بيان وزير الإسكان ١٩٨١ مرجع سبق ذكره ص ١٢٧٣ .

(٥٦) الفصل التشريعي الثالث، دور الانعقاد العادي الثاني، مضبطة ١٤ في ٣ يناير ١٩٨١ ص ١٢٦٧.

المبحث الثانى

قضية الإسكان في برامج الأحزاب
والقوى السياسية

مقـــدمـــــة :

يهدف هذا المبحث إلي الاهتمام بدراسة دور الأحزاب السياسية في مصر في رسم السياسة العامة للإسكان أو التأثير عليها في ظل التعددية الحزبية ويكشف عن وضع النظام السياسي وهو في حالة حركة ومن ثم يساعد علي فهم ديناميات النظام والقوى المؤثرة فيه. كما يتناول أيضا موقف القوى السياسية الأخرى المحجوبة عن الشرعية من قضايا الإسكان كالتيار الإسلامي والقوى الشيوعية والاتجاه الناصري.

أولا : الأحزاب وقضايا الإسكان

هناك عدة تعريفات للحزب السياسي منها " أنه تنظيم من الأفراد يسعى للحصول علي تفويض مستمر انتخابي أو غير انتخابي من الشعب أو من قطاع منه لممثلين محددين من ذلك التنظيم لممارسة القوة السياسية لمناصب حكومية معينة مع إعلان أن تلك القوة سوف تمارس بالنيابة عن الشعب". (١)

ومنها أيضا أن الحزب السياسي " اتحاد أو تجمع من الأفراد ذي بناء تنظيمي علي المستويين القومي والمحلي يعبر في جوهره عن مصالح قوى اجتماعية محددة ويستهدف الوصول إلي السلطة السياسية أو التأثير عليها بواسطة أنشطة متعددة خصوصا من خلال تولي ممثليه

المناصب العامة سواء عن طريق العملية الانتخابية أو بدونها . (٢)

والهدف الذي تعكسه أغلب التعريفات هو هدف الوصول إلى السلطة السياسية للتعبير عن مصالح ومطالب قوى اجتماعية وتصورات فكرية محدده (٣) وعندما يكون الحزب خارج الحكم تكون مهمته الأساسية هي الرقابة علي الحكومة وطرح بدائل السياسات العامة.

وترجع بداية التجربة الحزبية الراهنة في مصر إلي عام ١٩٧٦ حين قسم الاتحاد الاشتراكي العربي إلي ثلاثة منابر لليمين والوسط واليسار والتي ما لبثت أن تحولت في نفس العام إلي ثلاثة أحزاب هي حزب مصر العربي الاشتراكي (الوسط) وحزب الأحرار الاشتراكيين (اليمين) وحزب التجمع الوطني التقدمي الوحدوي (اليسار). ومنذ البداية انضم معظم رجال الحكم إلي حزب مصر العربي الاشتراكي الذي أنيط به أن يكون حزبا للسلطة.

وفي انتخابات ١٩٧٦ حظى حزب مصر بأغلبية مقاعد مجلس الشعب وتولى مصطفى كامل مراد رئيس حزب الأحرار موقع زعيم المعارضة. ولم يحظ حزب التجمع إلا بأربعة مقاعد برلمانية. وشكل المستقلون أكبر كتلة برلمانية بعد الحكومة في برلمان ١٩٧٦ وإن تباينت مواقف أفرادها بين تأييد الحكومة ومعارضتها. وفي عام ١٩٧٨ أسس السادات الحزب الوطني الديمقراطي الذي تحول تلقائيا إلي حزب الأغلبية. ثم تأسس حزب الوفد الجديد ولكنه انزوى من الساحة السياسية احتجاجا علي إجراءات محاصرة النشاط الحزبي المعارض. (٤) وشجع السادات على تأسيس حزب معارض جديد وبذلك تأسس حزب العمل الاشتراكي برئاسة إبراهيم شكري. وقام الرئيس بحل البرلمان وإجراء انتخابات جديدة اشترط لخوضها عدم معارضة

معاهدة السلام. وشكل حزب العمل (الذي أيد اتفاقات السلام المعارضة البرلمانية عام ١٩٧٩). (٥) وفي انتخابات ١٩٨٤ فاز الحزب الوطني والوفد وحصل بعض الأعضاء الذين ينتمون إلي الإخوان المسلمين علي سبعة مقاعد. ويجدر التنويه أن حزب الأمة الذي ظهر إلي الوجود إثر حكم قضائي عام ١٩٨٣ لم يشارك في الانتخابات.والسؤال المطروح الآن هو كيف تناولت الأحزاب السياسية مسألة الإسكان؟ وما هي رؤيتهم للقضايا المختلفة التي تتفرع عنها مثل الفئة المستهدفة وقضية الدعم وغيرها وسيتم ذلك من خلال دراسة :

١ - البرامج الحزبية .(٦)

٢ - الأداء البرلماني للأحزاب تجاه قضية الإسكان.

١ - البرامج الحزبية :

لا شك أن قضايا السياسة الداخلية هي مجال الصراع الأساسي بين الأحزاب حيث يسعي كل حزب جاهدا أن يبرز تميز رؤيته للمشاكل الداخلية وبرنامجه الخاص لحلها. وقد أدت حدة الأزمة الاقتصادية التي تعاني منها البلاد وما ارتبط بها من اشتداد وطأة الظروف المعيشية بالنسبة إلي القطاع الأكبر من الشعب إلي الاهتمام بما تطرحه الاحزاب من تصورات وحلول بخصوص المشاكل الداخلية المتصلة بظروف الحياة اليومية ومنها مشكلة الإسكان.(٧) وسيركز التحليل علي البرامج الحزبية للأحزاب المعارضة الأربعة المشاركة في الانتخابات وهي : الوفد الجديد، والتجمع الوطني التقدمي، والعمل الاشتراكي، والأحرار الاشتراكيين.

١ - الأولويات :

يمثل ترتيب أولويات القضايا الداخلية في برامج الأحزاب أهمية

خاصة إذ أنه يكشف عن جوهر التوجه العام للحزب إزاء هذه القضايا وأي من القضايا الداخلية يتصدر قائمة اهتماماته. وتعتبر مشكلة الإسكان من أهم القضايا الداخلية التي أولتها برامج الأحزاب اهتمامها. (٨)

والجدول رقم (٨) يوضح الإسكان في قائمة أولويات برامج الأحزاب السياسية المعارضة .

الحزب الأولويات	التجمع	العمل الاشتراكي	الوفد	الأحرار
١	وقف موجة الغلاء المتصاعدة	إصلاح الأوضاع الاقتصادية	قضية الحريات العامة والدستور	شكل الدولة ونظام الحكم والحريات السياسية
٢	استمرار وإصلاح نظام الدعم	الاهتمام بالمشاكل الجماهيرية التعليم والصحة الإسكان	الشئون الدينية	قضية النشاط الاقتصادي (القطاع العام / والخاص الإسكان)
٣	توفير المساكن للطبقات المتوسطة		السياسية الاقتصادية والمالية	
٤			قضية التعليم والإسكان	

المصدر : برامج الأحزاب الأربعة المذكورة .

وقد أعطي البرنامج الانتخابي لحزب التجمع الوطني الأولوية المطلقة لحل مشاكل الجماهير الملحة وجعل الهدف الثالث بعد وقف موجة الغلاء المتصاعدة واستمرار وإصلاح نظام الدعم مسألة توفير المساكن الملائمة للطبقات الشعبية والمتوسطة.(٩) أما برنامج حزب العمل الاشتراكي فقد أعطى الأولوية لإصلاح الاوضاع الاقتصادية وأعطى الأولوية الثانية للمشاكل الجماهيرية . ويأتي الاهتمام في هذا الإطار بالإسكان بعد التعليم والصحة والهدف هو وضع سياسة عامة للإسكان تستهدف توفير المسكن المناسب لكل مواطن في أنحاء البلاد. (١٠)

برنامج حزب الوفد أعطي الأولوية الأولي لقضية الحريات العامة والدستور والأولوية الثانية للشئون الدينية والثالثة للسياسة الاقتصادية والمالية متضمنا قضايا الانفتاح الاقتصادي وسياسة القروض والقطاع العام والقطاع الخاص والدعم والرابعة لقضية التعليم وقضية الإسكان وغيرهما. (١١) وبالنسبة لبرنامج حزب الأحرار فقد أعطى الأولوية الأولي لقضية شكل الدولة ونظام الحكم والحريات السياسية، والثانية لقضية النشاط الاقتصادي متضمنا ذلك قضايا القطاع العام والقطاع الخاص والإسكان والدعم. وعلي هذا فقد تصدرت قضية الإسكان قائمة أولويات حزب العمل وحزب الأحرار ثم حزب التجمع وأخيرا حزب الوفد.

ب - أسباب مشكلة الإسكان:

اهتمت الأحزاب بدراسة الأسباب التي ساهمت في إفراز مشكلة الإسكان وتصعيدها. فيرى حزب التجمع أنه بتطبيق سياسة الانفتاح الاقتصادي تحولت مشكلة الإسكان إلي كارثة خاصة بالنسبة لأبناء الطبقات الكادحة والمحدودة الدخل، فقد أدى تطبيق هذه السياسة إلي تزايد المباني الفاخرة ذات الإيجار المرتفع أو المطروحة للتمليك وعانت

الطبقات الشعبية والمتوسطة من نقص شديد في المساكن الملائمة بالإيجار المناسب لدخولها .(١٢)

وعلي نقيض ذلك يؤيد حزب الأحرار بشدة سياسة الانفتاح الاقتصادي ويعتبرها من أهم القرارات التي اتخذتها القيادة السياسية لمواجهة الوضع الاقتصادي للبلاد. ويرى أن الأزمة السكنية ترجع لإحجام القطاع الخاص عن التشييد بتوسع وعدم قدرة قطاع التشييد الحكومي في الدولة علي الوفاء بحاجات البلاد. (١٣) بينما يرى حزب الوفد بأن سياسة الإسكان التي طبقت منذ خمسة وعشرين عاما جانبها التوفيق (١٤) وأدت علي المدى الطويل إلي خلق الأزمة وتفاقمها بفقدان الحافز علي إنشاء مبانٍ جديدة وإلى إهمال صيانة المباني القائمة بالفعل. (١٥) فحزب الوفد يرى أن تدخل الدولة بقوانين الإسكان وسلسلة التخفيضات في القيمة الإيجارية بالإضافة إلي حركة التأميمات، والتقديرات المتعسفة وغير الواقعية للجان تقدير الإيجارات أدى إلي تراجع القطاع الخاص عن المساهمة الجادة في قطاع الإسكان. (١٦)

ويتفق حزب العمل مع حزب الوفد في أن سياسات الإسكان وخاصة منذ صدور القرارات الاشتراكية عام ١٩٦١، وتعدد القوانين التي صدرت خلال تلك الفترة كانت سببا في إحجام رأس المال الخاص عن البناء، بالإضافة إلي عدم وضع سياسة ثابتة من قبل الدولة وتخطيط سليم لموضوع الإسكان. (١٧)

ج - دعم الإسكان :

يقصد بالدعم كما ورد في برنامج حزب الوفد " تخصيص اعتمادات مالية في الموازنة العامة للدولة لغرض خفض تكاليف المعيشة بالنسبة لفئات معينةمن المواطنين" . وبأن فلسفة الدعم تستند أساسا علي ضرورة

تدخل الدولة بقصد تصحيح الاختلال الناتج عن توزيع الدخل القومي بين الفئات الاجتماعية المختلفة وأنه من المفروض أن تؤدي سياسة الدعم إلي تمكين المواطنين غير القادرين من الحصول علي السلع والخدمات الضرورية بأسعار مقبولة اجتماعيا. (١٨) ويرى حزب الوفد أنه يجب التفرقة بين الإسكان الشعبي والمتوسط من ناحية وبين الإسكان فوق المتوسط من ناحية أخرى. وبأنه يجب علي الدولة القيام بتمويل الإسكان الشعبي وتخصيصه لغير القادرين، وكذا للحالات الضرورية. ويتعين إلغاء الدعم علي مواد البناء الخاصة بالإسكان فوق المتوسط مع إبقاء الدعم بالنسبة للإسكان المتوسط. على أن يكون ذلك كله متزامنا مع التشريعات التي تضمن عائدا معقولا لرأس المال المستثمر في هذا المجال . (١٩)

كما أورد برنامج حزب التجمع تعريفا للدعم بأنه تدخل الدولة لتضمن لسلعة أو خدمة معينة سعرا أعلى أو أدنى من السعر الذي تحدده قوى العرض والطلب وذلك لمساعدة فئات اجتماعية معينة ترى في مساعدتها مصلحة للاقتصاد القومي. (٢٠) ويرى حزب التجمع ضرورة إلغاء كل صور الدعم الوسيط ومنها دعم مواد البناء لأنها لا تؤدي عمليا إلي تخفيض سعر البيع للمستهلك المقصود بالدعم. وأن الدعم يجب أن يدفع لحظة البيع للمستهلك لضمان وصوله إلي مستحقيه، وخاصة أن التجربة في مصر قد أثبتت أن الإسكان الشعبي لا يستفيد عمليا من كل ما ينفق باسم " دعم الإسكان" وبأنه لم يستفد من قروض الإسكان سوى أصحاب العمارات والمقاولين. (٢١) لذلك فلقد طرح في برنامجه الحلول التالية:

- التزام الدولة بتقديم المسكن في حده الأدني لكل مواطن وأن تكون الأولوية لسكان القبور والعشش وحالات الإزالة والزواج الحديث وذلك

نظير إيجار اسمي يعادل سبعة جنيهات شهريا أو ١٥٪ من دخل الأسرة أيهما أكبر؟

- التزام الدولة بتقديم دعم نقدي مباشر لكل أسرة من نوي الدخل المحدود تسكن مسكنا جديدا من القطاع الخاص. ويتحدد هذا الدعم بقيمة الفرق بين الإيجار الفعلي وفق القانون وبين نسبة تتراوح بين ١٥٪ و٣٠٪ حسب دخل كل اسرة. (٢٢)

بينما يرى حزب الأحرار أن يقتصر دعم الدولة في مجال البناء علي المباني الاقتصادية والمتوسطة المعدة للإيجار والمساكن الريفية فقط. (٢٣) وهو نفس مفهوم حزب العمل عن الدعم حيث يرى أن الإسكان الشعبي بشقيه الاقتصادي والمتوسط هو الأنماط المطلوبة للقاعدة الشعبية العريضة من نوي الدخول المحدودة. وبأنه يجب تحويل جانب مناسب من الاعتمادات المقررة لدعم المواد الغذائية والبترولية والأقمشة والأجهزة وغيرها للإسكان. (٢٤)

د - الفئة المستهدفة :

لم يحدد حزب الأحرار فئة مستهدفة تتجه إليها السياسات الإسكانية. واعتبر أن الإسكان مشكلة تواجه غالبية أفراد الشعب. وأنه لابد من إقامة المساكن بجميع أنواعها والتي توافق مختلف احتياجات المواطنين. (٢٥)

كما تناول برنامج حزب الوفد أيضا مشكلة الإسكان من منظور عام علي أساس أنها تتعلق بمئات الألوف من المواطنين الذين لا يجدون مسكنا يؤويهم. (٢٦) وإن كان قد اهتم بشكل خاص بتوفير المساكن الشعبية سواء عن طريق الدولة أو الجمعيات التعاونية ، بل شجع الاستعانة برأس المال العربي والأجنبي في تشييد المساكن الشعبية

اعترافا منه بأن المشكلة تلقى بظلالها علي فئة ذوي الدخول المحدودة أكثر من غيرها. (٢٧)

حزب العمل حدد الفئة المستهدفة بأنها "ذوو الدخول المحدودة". واهتم الحزب بتوفير الإسكان الاقتصادي وجزء من المتوسط لذوى الدخول المحدودة والعادية وبأسعار مناسبة ومدعمة تتفق مع دخولهم عن طريق الحكومة وهيئاتها ومؤسساتها وإدارات الحكم المحلي وشركات القطاع العام وشركات الاستثمار والقطاع الخاص. (٢٨)

أما الفئة المستهدفة لدى حزب التجمع فهي الطبقات الشعبية والمتوسطة وأبناء الطبقات الكادحة. ويرى الحزب ضرورة توفير استثمارات الإسكان في القطاعين العام والخاص مع مراعاة أولوية المحافظات الأكثر احتياجا. (٢٩) وأن يتم وضع معايير جديدة لتوزيع الشقق تأخذ في الاعتبار دخل الأسرة وقرب المسكن من العمل بالإضافة إلي حالات الزواج الحديث والنقل الجديد والإزالة والإخلاء الإداري. وتسجل المساكن فيما يسمى ببطاقات الإسكان التي تحدد الوضع السكني لكل أسرة ومدى احتياجها لمسكن جديد توفيرا للمسكن لمن يستحق. (٣٠) إلي جانب تحديد القيمة الإيجارية بالنسبة لذوي الدخل المحدود بحيث تساوي ٢٠٪ من دخل الأسرة. (٣١)

هـ - دور القطاعات العام والخاص والتعاوني:

يبرز هذا الجزء كيفية تناول البرامج الحزبية لموضوع من يقوم بالبناء وكيف تصورت عملية توزيع الأدوار بين القطاعات الخاص والعام والتعاوني.

يرى حزب الأحرار ضرورة وضع سياسة إسكانية محكمة بالتعاون بين القطاعين العام والخاص للتغلب علي الأزمة الإسكانية على أن يقتصر

نشاط الدولة في مجال الإسكان علي إنشاء المساكن الاقتصادية والمتوسطة وأن تترك مسئولية إقامة المساكن فوق المتوسطة للقطاع الخاص. واهتم حزب الأحرار بشكل خاص بدور القطاع الخاص وضرورة تشجيعه على استثمار أمواله في مجال الإسكان وذلك عن طريق توفير احتياجاته من القروض ومواد البناء والأرض إلي جانب إعفائه من الرسوم الجمركية في هذا الشأن ،. وكذلك من العوائد والضرائب لفترة مناسبة إلي جانب عدم تقيد القطاع الخاص بحد أعلى يسمح له به في مجال المقاولات(٣٢). ويلاحظ اهتمام برنامج حزب الأحرار أيضا بالقطاع التعاوني ودوره في حل مشكلة الإسكان وقد خصص له البرنامج جزءا تناول فيه أهمية إنشاء جمعيات الإسكان المتخصصة وتقديم الأراضي لها بأسعار مناسبة وبدون فائدة مع توفير مستلزمات البناء لهذا القطاع وإعفائه من الرسوم الجمركية والضرائب والعوائد لمدة السنوات الخمس الأولي من قيام المبنى(٣٣) كما أشار البرنامج إلي ضرورة قيام الوزارات والهيئات والشركات والنقابات المهنية والعمالية بدور إيجابي لخدمة أعضائها في مجال الإسكان. (٣٤)

ويشارك حزب الوفد حزب الأحرار في اهتمامه وإبرازه لدور القطاع الخاص في مسألة الإسكان وضرورة تشجيعه علي استثمار أمواله في بناء المساكن عن طريق إعفائه من الضرائب وإلغاء لجان تقدير الإيجارات وإخضاع إيجار الوحدة السكنية للعرض والطلب. وفي مجال قوانين العلاقة بين المالك والمستأجر يري برنامج الحزب أن تقوم العلاقة علي أساس العدالة المطلقة حتى يكون في ذلك ما يطمئن ويشجع رءوس الأموال علي البناء.(٣٥) وفي الجانب الآخر يرى الوفد ضرورة تصفية الشركات الخاسرة في القطاع العام. (٣٦)

أما حزب العمل فإنه إن كان يسلم بأهمية دور القطاع الخاص في المسألة الإسكانية إلا أنه يسلم بمحدودية الدور الذي يمكن أن يلعبه في حل أزمة الإسكان الحقيقية وهي توفير الإسكان الاقتصادي والمتوسط لذوي الدخول المحدودة وهنا تأتي أهمية دور الدولة. (٣٧)

كما أشار البرنامج إلي دور الجمعيات التعاونية في حل أزمة الإسكان وضرورة منحها تسهيلات بالإضافة إلي إلزام الشركات الصناعية بإقامة مبان سكنية لعمالها علي مقربة من مراكز عملهم بإيجارات مناسبة.

بينما يرى حزب التجمع أن للقطاع العام دورا قياديا في تحقيق التنمية التي ترفع مستوى معيشة الطبقات الكادحة بشكل سريع وواضح. لذلك ينص البرنامج الحزبي علي مقاومة جميع المحاولات الرامية لتصفية القطاع العام. (٣٨) وإذا كانت الدعوة عامة لدعم شركات القطاع العام بالنسبة لحزب التجمع فهناك دعوة خاصة بإصلاح شركات المقاولات التابعة للقطاع العام نظرا لتدهور حالة أغلب هذه الشركات حتي يمكن حل أزمة الإسكان والحد من طغيان وأرباح شركات المقاولات للقطاع الخاص. (٣٩) وفي حين شجع حزب التجمع في برنامجه الإسكان التعاوني علي المساهمة في حل مشكلة الإسكان إلا أنه طالب بوضع ضوابط جديدة في قطاع التعاون لسد الثغرات التي تتيح استغلال الدعم المقدم للإسكان التعاوني لصالح مجموعات محدودة من المستغلين الطفيليين.

و – الحلول والبدائل المطروحة :

وفيما يتعلق برؤية الأحزاب للحلول المختلفة لمشكلة الإسكان فقد تم اختيار عدة قضايا جوهرية للتعرف علي مواقف الأحزاب من خلالها .

١ - عناصر مشكلة الإسكان

ما هي البدائل المختلفة التي طرحتها الأحزاب لتوفير العناصر الأساسية الثلاثة لمشكلة الإسكان : الأرض، ومواد البناء، والعمالة؟

يرى حزب الوفد أن تدخل الدولة الزائد في مسألة الإسكان هو السبب وراء المشكلة، لذلك فلقد حاول الحزب في برنامجه تحديد ملامح هذا التدخل. وأن يقتصر دور الدولة علي تدبير الأراضي اللازمة للبناء خارج الأراضي الزراعية والعواصم المزدحمة بالسكان ومدها بالمرافق العامة اللازمة. إلي جانب ترك مواد البناء للعرض والطلب لأن أي تدخل من جهة الدولة في تسعيرها يخلق السوق السوداء. هذا بالإضافة إلي ضرورة التوسع في إعداد وتدريب الحرفيين العاملين في صناعة البناء والحد من هجرتهم للخارج مؤقتا للتخفيف من حدة الأزمة.

ويرى حزب الأحرار أيضا وجوب اهتمام الدولة بتهيئة الأراضي المناسبة للبناء مع تزويدها بالمرافق العامة علي ألا تزيد أثمان هذه الأراضي علي سعر تكلفتها . وحذر البرنامج من تملك أراضي البناء لغير المصريين وأباح تأجيرها واستثمارها لفترات محددة للعرب والأجانب. ولم يعترض البرنامج علي تدخل الدولة لدعم مواد البناء علي أن يقتصر ذلك علي المباني الاقتصادية والمتوسطة . كما اهتم الحزب بإعداد المعاهد التخصصية لتخريج أجيال من العمال الفنيين المهرة في مختلف المهن المعمارية علي أسس علمية وتكنولوجية سليمة.

ويلاحظ تركيز حزب العمل علي عنصر الأرض حيث يرى ضرورة توفير الأراضي الصالحة للبناء والمخططة تخطيطا عمرانيا والمجهزة بالمرافق مع وجود جهاز تشييد قوى ومتطور.(٤٠)

واهتم برنامج حزب التجمع أيضا بعناصر البناء الأساسية وأبرز

أهميـة التـخطيط الطويل المدي. وطرح حزب التجمع حلا فـيما يتـعلق بأراضي البناء مؤسسا علي مبادئ الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي "الحكر" او التـأجير لمدة طويلة حـتى تظل تلك الأراضي تحت تصـرف الدولة مما يسـهل مـهمتـها في التـخطيط العمراني وقدرتها علي الحد من المضاربة علي أسعار أراضي البناء. (٤١) كـمـا نص علي التـوسـع في صناعات مـواد ومـعدات البناء من حـديد تسليح وأسـمنت وبدائل الطوب وغيرها اعتـمـادا علي الخـامـات المحلية وتشـجيع القطاع الخـاص علي الاستثمار فيها. إلي جانب إنشاء شبكة واسعة من مراكز التدريب المهني علي الأعمال الإنشائية.

٢ - سياسة إنشاء مدن جديدة:

وأمـا عن عملية إنشاء مـدن جديدة لخلق مناطق جذب خـارج المناطق كثيفة السكان والتي بدأ تطبيقها في النصف الثاني من السبعينات فقد طرحـها حـزب الأحـرار في برنامـجه وأبرز ضـرورة إقامـة تلك المدن علي أسس علمية وفنية سليمة تكفل الدافع للإقامة الدائمة بها.

ورحب حـزب الوفد بفكرة إنشاء مدن جديدة في المناطق الصحـراوية مـستكملة المرافق العامـة وطرح ذلك في مناقصـات عـالمية تشـترك فيـهـا الشـركات العـالمية الكبرى مع وضـع الضـوابط والشروط اللازمـة بما يكفل مصلحة الدولة والمواطنين.

ولم يشـر برنامـج حـزب العمل إلي فكرة إنشـاء المدن الجـديدة مطلقا بينمـا تشكك برنامج حـزب التـجـمع في هذه السـيـاسـة كـحل لمشكلة الإسكان بل طالب بإعادة النظر في تلك التجربة علي أسـاس صـلاحيـتها للنمو المستقل والتناسب بين تكاليفها وعوائدها.

٣ - البعد التكنولوجي:

بينما اهتم حزب الوفد وحزب الأحرار بالبعد التكنولوجي للإسكان حيث نص الأول علي ضرورة استخدام وسائل البناء الحديثة المتبعة في الدول المتقدمة للتوفير في الوقت والتكاليف، واهتم الثاني بالبعد التكنولوجي حيث نص في برنامجه علي أن يكون تصميم المساكن بحيث تلائم روح العصر إلي جانب استخدام الوسائل والآلات والمعدات الحديثة في البناء. ولم يشر برنامج حزب العمل أو التجمع لهذا البعد .

٤ - الإسكان الريفي:

أمام عدم اهتمام النخبة بقضية الإسكان في الريف ، يلاحظ اهتمام الأحزاب المختلفة في برامجها بضرورة الاهتمام بالإسكان الريفي سواء بتوفير الوحدات السكنية اللازمة أو بتطبيق قوانين الإسكان المطبقة في المدن عليه كقوانين تحديد العلاقة بين المالك والمستأجر.

٥ - التمويل :

يرى حزب الأحرار ضرورة إنشاء بنوك خاصة لتقديم القروض للمباني السكنية، تسهم فيها المدخرات المصرية في داخل البلاد وخارجها بالاشتراك مع الاستثمارات العربية ومختلف المصارف وبأن لا يكفي وجود بنك عقاري واحد . (٤٢)

بينما يرى حزب التجمع إنشاء صندوق لدعم الإسكان يتم تمويله بصفة خاصة من الاعتمادات المخصصة لدعم مواد البناء، وحصيلة الضرائب التي يجب أن تفرض علي المساكن الفاخرة وفقا لمسطحاتها ومظاهر الترف فيها. وحصيلة الضرائب علي الشقق المغلقة دون استعمال، وكذلك علي من يكون في حيازته أكثر من مسكن واحد. (٤٣)

ويتفق معه في هذا حزب الوفد حيث يرى ضرورة التوسع في نشاط

بنك الإسكان بحيث يمتد إلى كل محافظات الجمهورية بحيث يقوم بالإقراض للأفراد أي إلي كل من يرغب في شراء أو بناء مسكن وتكون القروض بسعر فائدة مخفض. (٤٤)

ويرى حزب العمل أن تقوم البنوك العقارية بمنح القروض علي أن يتم استيفاء قيمتها من إيجار الوحدات السكنية المقامة.

٢ - الأداء البرلماني للأحزاب تجاه قضية الإسكان:

من خلال استعراض الأداء البرلماني للأحزاب يمكن التعرف علي ردود فعل المعارضة تجاه إدارة قضايا الإسكان المختلفة داخل المجلس التشريعي . وتجدر الإشارة بداءة إلي ملاحظتين:

الأولى : تتعلق بقوة الوزارة في مواجهة البرلمان بحكم السلطة المخولة لها من رئيس الجمهورية وبحكم أنها وزارة أغلبية حزبية تزكى الحكومة وتساندها وتدعمها، وهي مستعدة دائما للتصويت مع الحكومة. هذه الأغلبية تجعل مسألة رفض أي مطلب للحكومة احتمالا بعيدا، ناهيك عن استحالة سحب الثقة منها. (٤٥)

والملاحظة الثانية : هي أن سمات التجربة الحزبية قدانعكست علي نشاط الأحزاب وحددت دورها وإسهامها في طرح واختيار بدائل السياسات العامة. فقد أدخل قانون حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعي عام ١٩٧٨ قيودا عديدة علي نشاط الأحزاب أدت بحزب الوفد الجديد إلي حل نفسه وإلي قرار حزب التجمع الوطني التقدمي بتجميد نشاطه. كما أن قانون الأحزاب السياسية تضمن العديد من القيود على نشاط الأحزاب وحظر قيام أنواع معينة منها . وأضاف تعديل القانون عام ١٩٧٦ حظرا آخر علي تشكيل أي من الأحزاب التي كانت قائمة قبل الثورة باستثناء الحزب الوطني والحزب الاشتراكي. (٤٦) هذا بالإضافة

ألي حقيقة أنه إذا تحقق لأي من هذه الأحزاب تمثيل نيابي مؤثر فإن الضغوط تسلط عليه. (٤٧) لذلك فقد اقتصر مواقف الأحزاب على نقد السياسات والبدائل التي تطرحها الحكومة دون التأثير بشكل إيجابي في مسار القرارات.

ويمكن استعراض مواقف الأحزاب في البرلمان من خلال قنوات الرقابة وأهمها :

- الاستجوابات.
- طلبات الإحاطة والأسئلة.
- تعقيب المعارضة علي بيان رئيس الوزراء.

١ - الاستجوابات :

يرد حق الاستجواب ضمن المادة (١٢٥) من الدستور التي تنص في فقرتها الأولى بأن :

" لكل عضو من أعضاء مجلس الشعب حق توجيه استجوابات إلي رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو نوابهم لمحاسبتهم في الشئون التي تدخل في اختصاصهم". (٤٨)

فالاستجواب هو أداة لتحريك المسئولية السياسية في مواجهة الحكومة أو أحد الوزراء وهو مجال للرقابة السياسية علي أعمال السلطة التنفيذية داخل المجلس التشريعي. (٤٩) وبناء علي حصر شامل قام به الباحث لمضابط مجلس الشعب لبحث الاستجوابات التي تقدمت بها المعارضة خلال الفترة محل البحث تم تحديد إجمالي عدد أربعة استجوابات تتعلق بسياسة الإسكان أو أحد جوانبها. ويمكن عرض مضمون هذه الاستجوابات علي النحو التالي :

– استجواب مقدم من العضو مكرم عبد اللطيف حسن ـ حزب الأحرار) في ١٠ أبريل ١٩٧٨ وموضوعه عدالة توزيع الوحدات السكنية وفيه يوجه الاتهام إلي الحكومة ووزير الإدارة المحلية ووزير الإسكان بإهدار أموال الدولة وسوء التصرف فيها بعد أن تم تأجير مجموعة من الشقق من الإسكان المتميز المخصص للتمليك للعائدين من الخارج والذي قدرت الوحدة منها بمبلغ خمسة عشر ألف دولار. وكان من المفروض أن تخصيص حصيلة بيع هذه الشقق لصندوق الإسكان الذي يتم من خلاله تمويل المساكن الشعبية لمحدودي الدخل. وقد تم تأجير تلك الشقق لعدد من المواطنين سرا وباختيار فردي وبسعر زهيد للغاية وهو بالتحديد ٦٥٠ قرشا وشمل أقارب عدد من الوزراء وزوجاتهم. وطالب المتقدم بالاستجواب رد قيمة هذه الوحدات السكنية والبالغة مليونين و١٩٠ ألف دولار إلي صندوق الإسكان ، كما طالب بتشكيل لجنة تقصى الحقائق.

وقد كشف هذا الاستجواب كيف يؤدي تداخل اختصاصات أجهزة الدولة (المحافظة ووزارة الإسكان) إلى حدوث ارتباك في تنفيذ الخطة. وتجدر الإشارة إلي أن المجلس قد استجاب لما اقترحه وزير الدولة للحكم المحلي الذي تولى الرد علي هذا الاستجواب بتمليك هذه الشقق طبقا للتكلفة الفعلية لشاغليها. (٥٠)

– استجواب موجة من إبراهيم شكري رئيس حزب العمل الاشتراكي إلى رئيس مجلس الوزراء تناول فيه فشل الحكومة في التوصل إلى حلول ناجحة وسياسات رشيدة تحمي المواطن والوطن وذلك نتيجة للقصور في مواجهة بعض الكوارث ومنها ظاهرة الانهيار المتوالي للمساكن القديم منها والحديث وانفجار مواسير المجاري .. الخ.

وقد اعتبر المجلس أن هذا "طلب" لا يتوافر فيه عناصر الاستجواب

حيث انه كان عاما في ألفاظه مجهلا في وثائقه . وأحيل الموضوع برمته إلي لجنة الشئون الدستورية والتشريعية لبحثه من الناحية الدستورية. (٥١)

– استجواب موجه من العضو أحمد طه أحمد (حزب الوفد) إلي السيد د. وزير التخطيط والتعاون الدولي وموضوعه الامتيازات الخاصة للقوات المسلحة والشرطة في مجال الإسكان، وخاصة تخصيص مبلغ ٦٣ مليون جنيه لإسكان أفراد الجيش والبوليس. وقد رد وزير التخطيط بأن هذا القرض ليس من الاعتمادات المخصصة للهيئة العامة للتعاونيات ويتم إعطاؤه للجهات المختلفة لتشجيعها علي البناء. وبأن محافظة القاهرة قد حصلت في العام السابق علي مبلغ ٤١ر٩ مليون جنيه من أجل البناء في منطقة عين شمس والزاوية الحمراء، والأمر ليس مقصورا عل القوات المسلحة والشرطة. (٥٢)

– الاستجواب الموجة من العضو علي سلامة (حزب الوفد) لرئيس مجلس الوزراء وموضوعه المخالفات والخسائر بقطاع إنتاج الأسمنت واستيراده. وهو استجواب مبني علي تقارير الجهاز المركزي للمحاسبات وتقرير لجنة الإنتاج والقوى العاملة بمجلس الشورى المؤرخ في ١٩٨٥/٣/٢٥. وقد كشفت تلك التقارير عن انخفاض شديد في إنتاج الأسمنت رغم التوسعات العديدة والتجديدات التي تم التعاقد عليها حيث بلغ إنتاج الأسمنت عام ١٩٧٥ حوالي ٣ر٥١٩ر٠٠٠ طن وانخفض هذا الإنتاج ليبلغ ٣ر٠٣٦ر٠٠٠ طن عام ١٩٨٠. كما فتح باب الاستيراد علي مصراعيه بعد أن كانت مصر مصدرة للأسمنت عامي ١٩٧٢/١٩٧١. كما كشفت التقارير عن البذخ والإسراف الذي تعيشه إدارة هذا القطاع الهام الذي يمثل ٢٥٪ من جملة استثمارات القطاع العام وذلك رغم

الخسائر الذي يحققها عاما بعد عام. وقد انتقد العضو إسناد جميع الإنشاءات بهذه الشركات إلي شركة " المقاولون العرب" مما أدى إلي عدم إمكان تنفيذ ما يسند إليها من أعمال إلي جانب إهمال شديد من جانب وزارة الإسكان والمرافق في متابعة تنفيذ المشروعات ومحاسبة المسئولين عن التقصير.

ومن مظاهر الفساد في هذا القطاع إلحاق ١٤ لواء وعميدا متقاعدا بدون الحاجة اليهم ، واجور الأجانب شديدة الارتفاع، بالإضافة إلي " مافيا الأسمنت" الذين يتحكمون في استيراد الأسمنت حيث يوجد خمس صوامع فقط في مصر تقوم بالاستيراد . وقد جاء رد الوزير بأن قطاع الأسمنت يسعي لتحقيق الاكتفاء الذاتي في نهاية الخطة، وأن الإنتاج زاد من ٠٠٠ر٦٣٠ر٣ مليون طن عام ١٩٨٢/١٩٨١ حتى وصل إلي ٠٠٠ر٧٢٠ر٥ مليون طن عام ١٩٨٥/١٩٨٤. وأكد علي الجدية في مواجهة أي انحرافات ، وانتهى المجلس إلي ضرورة تحديد المسئولية عن الأخطاء التي حدثت في الشركات ومحاسبة المخطئين وتم إعلان الثقة في سياسة الحكومة في مجال إنتاج الأسمنت!(٥٣)

ب - الأسئلة وطلبات الإحاطة:

تجدر الإشارة بداءة أن هناك عددا من الأسئلة الفنية وطلبات الإحاطة التي تناولت موضوعات خاصة مثل الصرف الصحي ومياه الشرب وغيرهما وهي خارجة عن إطار هذا البحث. أما الموضوعات الأخرى التي استحوذت على اهتمام المعارضة والجديرة بالذكر فكانت تتعلق بقضية عدالة التوزيع، وتوفير مواد البناء والقصور في التشريعات الإسكانية، وتوزيع الأدوار بين القطاع العام والقطاع الخاص لتوفير الأنماط المختلفة من الوحدات السكنية.

ولعبت المعارضة دورها في إحراج السلطة التنفيذية. وقد تم اختيار بعض نماذج من تلك الأسئلة وطلبات الإحاطة بما يعكس الاتجاهات الحزبية والسياسية المختلفة التي عبرت عن نفسها فيما يتعلق بسياسة الإسكان.

فلقد وجه مصطفى كامل مراد رئيس حزب الأحرار سؤالا عن الأسباب التي دعت رئيس مجلس الوزراء إلي إصدار الأمر العسكري رقم ٤ لسنة ١٩٧٦ المنظم للعلاقة بين المالك والمستأجر. (٥٤)

وتساءلت العضو ألفت كامل (حزب الأحرار) عن الخطة التي اتخذتها الوزارة نحو تشجيع القطاع الخاص لاستثمار أمواله ومدخراته في إنشاء العمارات السكنية. (٥٥)

كما طرحت نفس العضو سؤالا أخر عن تقصير القطاع العام في تسليم الوحدات السكنية المعلن عنها في أحد المشاريع الإسكانية التابعة لشركة مدينة نصر للإسكان والتعمير وبأن هناك مشروعات أخرى عديدة مماثلة وكسيحة مثل هذا المشروع. (٥٦)

كما تساءل العضو علي عبد الخالق جميل (حزب التجمع) عن أسباب تأخير تمليك المساكن الشعبية والمتوسطة علي الرغم من صدور القانون رقم ٩ ٤لسنة ١٩٧٧. (٥٧)

وعن عدم مراعاة العدالة في توزيع الوحدات السكنية في أحد المشاريع التابعة لشركة التعمير والمساكن الشعبية التابعةلوزارة الإسكان، تقدم محمد علي محمد طايع (حزب الوفد الجديد) بسؤال. (٥٨)

أما عن الموضوعات التي حظيت باهتمام حزب العمل فقد كانت متعددة ومتنوعة منها طلب الإحاطة المقدم من العضو محمد حسن دره عن ظاهرة انهيار العمارات والمباني المنشأة حديثا بسبب مخالفة القائمين

بها لقانون البناء وتهاون المسئولين في اتخاذ الإجراءات الحازمة. (٥٩)

ومنها السؤال المقدم من نفس العضو عن تبني لجنة الإسكان بالحزب الوطني لخطة جديدة للإسكان تخالف ما جاء بتقرير الخطة القومية.(٦٠)

أيضا السؤال المقدم من العضو د. حلمي الحديدي عن جدوى إحضار أحد عشر مصنعا دفعة واحدة من مصانع المباني سابقة التجهيز من دول متعددة علي الرغم من الافتقار للخبرة قبل التوسع.(٦١)

ج - تعقيب المعارضة علي بيان رئيس مجلس الوزراء:

يمكن إيجاز أهم النقاط التي برزت في تعقيب المعارضة علي برنامج الوزارة فيما يلي :

* انتقاد ضآلة دور القطاع العام في توفير المطلوب من الوحدات السكنية مع تعاظم دور القطاع الخاص في توفير تلك الوحدات التي تعد من قبيل السهل الممتنع حيث إنها متوفرة أمام الجميع ولكنها تباع بأسعار تفوق طاقة الغالبية العظمى من المواطنين. (٦٢)

* إن برنامج الحكومة أحيانا لا تحظى فيه مشكلة الإسكان بالاهتمام المطلوب. بل ويأتي البرنامج خاليا من بعض التفصيلات الهامة كتحديد حجم الوحدات السكنية التي ستقام في خلال العام. وما يذكر في بيان الحكومة عن الإسكان لا يتلاءم مع حجم خطة الإسكان التي تضعها وزارة الإسكان. (٦٣)

* نقد لحجم الاستثمار المخصص لحل مشكلة الإسكان في الموازنة العامة واتجاهه للانخفاض من عام لآخر حيث بلغ علي سبيل المثال حجم الاستثمار عام ١٩٧٦ مبلغ ١٦٢ مليون جنيه، في حين انخفض هذا الاستثمار ليصبح ٤٤ مليون جنيه عام ١٩٧٧. (٦٤)

* الاعتراض بأن بيان رئيس مجلس الوزراء عن برنامج الوزارة في

مجال الإسكان لم يأت مترجما لما جاء في بيان رئيس الجمهورية حيث جاء مبهما. وبأن قضية الإسكان إما أن تعالج بشكل أكاديمي بحيث تناقش عناصر مشكلة الإسكان من أرض ومواد بناء وعمالة، وإما أن تعالج معالجة سياسية من حيث تهديد مشكلة الإسكان للسلام الاجتماعي وعدالة التوزيع. (٦٥)

* إن بيان الحكومة لا يطرح حلولا لبعض جوانب مشكلة الإسكان فيجب بالإضافة إلي تحديد حجم الاستثمار الذي يحتاجه الإسكان أن توضح الدولة كيفية تدبير هذه المبالغ وما هو دور الحكومة والقطاعين العام والخاص بالتحديد. (٦٦)

ثانيا :القوى السياسية المحجوبة عن الشرعية وقضايا الإسكان

يقصد بالقوى السياسية الأخرى الموجودة فعليا في المجتمع والتي يحجب عنها النظام السياسي حق الوجود الشرعي. ويترتب علي ذلك حرمانها من بعض الحقوق كحق تشكيل أحزاب سياسية . (٦٧)

وتتمثل أبرز هذه القوى في التيار الإسلامي الذي يتألف من الإخوان المسلمين والجماعات الإسلامية الأخرى والقوى الشيوعية المتمثلة في الأحزاب الماركسية كالحزب الشيوعي المصري وبعض الجماعات الماركسية والتروتسكية الصغيرة. وهناك القوى الناصرية التي ترى أنها تجسد مبادئ وأفكار ثورة يولية ١٩٥٢. (٦٨)

وقبل تناول موقف هذه القوى من قضية الإسكان تجدر الإشارة إلى ملاحظتين:

الملاحظة الأولى : إنه داخل كل تيار من هذه التيارات الثلاثة توجد عدة اتجاهات مختلفة ومتباينة، لذلك ولتسهيل عملية البحث العلمي سيتم

تحديد إحدى القوى الرئيسية داخل كل تيار لاستيضاح موقفها من قضية الإسكان.

الملاحظة الثانية: أن القضية الرئيسية التي شغلت أذهان هذه القوى هي البحث عن الشرعية. ولا يوجد - باستثناء الحزب الشيوعي المصري - برنامج حزبي محدد يتناول موقف هذه القوى من قضية الإسكان. لذلك فقد اعتمد الباحث علي بعض الكتابات واللقاءات مع عناصر تمثل وتنتمي لهذه القوى السياسية وخاصة هؤلاء الذين عاصروا الفترة محل الدراسة.

١ - الشيوعيون :

يتميز التيار الشيوعي بالانشقاق والانقسام إلي حد وجود اثنتى عشرة جماعة، منها حزب العمال الشيوعي المصري والتيار الثوري والحزب المصري ٨ يناير. وسيركز البحث على "الحزب الشيوعي المصري" حيث إنه أكبر الأحزاب الشيوعية في مصر من حيث الكم والكيف. (٦٩) كما إنه التنظيم الوحيد داخل الحركة الشيوعية الذي يمكن اعتباره حزبا بالمعني المؤسسي للكلمة، واستطاع أن يستقطب أغلب العناصر الماركسية النشطة سياسيا كما حقق نجاحا في بعض انتخابات النقابات العمالية. (٧٠)

وقد جاء في اللائحة التنظيمية للحزب التي أقرها مؤتمره في العام الأول الذي عقد في القاهرة ١٩٨٠/٩/٤ " أن الحزب الشيوعي المصري هو حزب الطبقة العاملة المصرية وفصيلتها الواعية والمنظمة التي تنود عن المصالح الوطنية للشعب المصري من أجل تحرير العمال والفلاحين والحرفيين والمثقفين والنساء والجماهير الكادحة من جميع أشكال الظلم والاستغلال بالقضاء علي النظام الرأسمالي وإقامة المجتمع الاشتراكي

الذي يتحقق من خلاله هدف الحزب النهائي ألا وهو بناء المجتمع الشيوعي". (٧١)

والقضايا المطروحة في برنامج الحزب الشيوعي المصري والخاصة بالإسكان تتمثل في الآتي:

١ – الفئة المستهدفة : هي الطبقات الكادحة ولابد من اتباع سياسة تقوم علي الأسس التالية :

– التركيز علي الإسكان الشعبي لمحدودي الدخل والحد من بناء الفيلات وناطحات السحاب الفاخرة والتوسع في المجمعات السكنية ذات الطوابق المتعددة.

– وقف بيع أراضي الدولة الصالحة للبناء وتخصيصها للبناء الشعبي.

– وقف سياسة تجميل العاصمة والمدن الكبرى علي حساب الأحياء الشعبية .

– ضرورة التوسع في بناء المدن الجامعية للطلاب ومساكن العمال الملحقة بالشركات الكبيرة. (٧٢)

ب – دور القطاعين العام والخاص: نص البرنامج علي ضرورة اتباع سياسة من شأنها تعظيم دور الدولة والرقابة الجماهيرية في قطاع الإسكان وتحجيم دور القطاع الخاص وتقوم علي الأسس التالية :

– وضع حد لاستحواذ البورجوازية العقارية ومشاريع الإسكان الفاخر علي الجانب الأكبر من المواد الإنشائية والأيدي العاملة.

– الحد من ظاهرة بناء العمارات للبيع والمتاجرة فيها بإخضاعها لتقدير لجان تقدر أثمان الشقق وبفرض ضرائب تصاعدية علي هذا النشاط.

- القضاء علي ظاهرة خلو الرجل ومقدم الإيجار عن طريق إخضاع تأجير الشقق الخالية للرقابة الجماهيرية الفعالة من خلال مجالس الأحياء ولجان الجبهة الوطنية الديمقراطية والقضاء علي الوسطاء والسماسرة مع استيعابهم في أعمال إنتاجية أخرى.

ج - الحلول والبدائل المطروحة :

- تشجيع سياسة إنشاء المدن الجديدة علي أطراف المدن القائمة دون المساس بالأراضي الزراعية واستغلال جميع الأراضي الفضاء في المدن لإقامة المجمعات السكنية الجديدة.

- الاهتمام بحل أزمة الإسكان في الريف بإقامة القرى النموذجية وتنظيم حملات التطوع لبناء المساكن وربط المدينة بالريف.

- تطوير التكنولوجيا المستخدمة في البناء والتشييد.

- وفيما يتعلق بعناصر الإسكان:

الأرض: تحرير أراضي البناء من تحكم عوامل السوق والمضاربات.

مواد البناء : فرض الرقابة علي التصميمات للقضاء علي التبذير وسوء استخدام مواد البناء في الإسكان الفاخر والتوسع في تصنيع المواد المكملة للبناء (أبواب. نوافذ).

العمالة : الحد من هجرة المهارات الفنية في مجالات البناء والتشييد وتكوين وتدريب المزيد منها. (٧٣)

٢ - الإخوان المسلمون وقضايا الإسكان :

وتنبع أهمية التركيز علي " جماعة الإخوان المسلمين" داخل التيار الإسلامي نتيجة لعدة اعتبارات.

أولها : أنها الجماعة الأم من حيث النشأة التاريخية وهي الأكثر تجربة وتراثا على مستوى التنظير والسلوك سواء في التعامل مع القواعد الجماهيرية أو مع النظام السياسي المصري في اطواره المختلفة · وقد خرجت بعض الكوادر الإخوانية التي كان لها بعض التحفظات من عباءة الإخوان المسلمين فانخرطت في جماعات أكثر جذرية وشكلت مصدرا لأفكار جديدة. (٧٤)

وثانيها : انتشار الحركة بين فئات عمرية ومهنية متعددة ومختلفة في المجتمع ، كما أن نشاط كثير من العناصر الإخوانية في النقابات العامة كنقابة المهندسين والمحامين تكشف مدى تغلغل الإخوان داخل الأوساط المهنية التي تمثل أبناء الطبقة الوسطى.

وثالثها : أن هذه الجماعة تم تمثيلها في مجلس الشعب في انتخابات ١٩٨٤ (١٢ نائبا) (٧٥). والمبدأ الأساسي السياسي لجماعة الإخوان المسلمين أن يكون محتوى وتوجه السياسة إسلاميا وأن تكون السياسة غيرهادمة لمبدأ أو ركن إسلامي. (٧٦)

والأولوية في السياسات العامة لدى الإخوان المسلمين تكون للسياسات التي تمس الإعداد والتكوين النفسي والعقائدي للفرد وتنظيم ورعاية الأسرة بصفة مباشرة عن غيرها من السياسات فهي تهتم أولا بالإعلام والتعليم لأهميتهم في إعادة تشكيل العقل البشري ويأتي بعد ذلك الاهتمام بمسائل أخرى كالإسكان. (٧٧) ومفهوم جماعة الإخوان المسلمين بالنسبة لقضايا الإسكان المختلفة متأثر بالتوجه العام للجماعة ويمكن إجماله فيما يأتي :

أ - في أسباب المشكلة:

ترجع المشكلة إلي تدخل الدولة بشكل أدى إلي إحـجـام القطاع الخاص عن الاستثمار في إنشاء المساكن بغرض الإيجار وذلك باتخاذها لعدة إجراءات منها.

- خفض القيمة الإيجارية للمساكن القديمة ولجان تحديد الإيجارات بالنسبة للوحدات الجديدة.

- أبدية عقود إيجار المساكن وتوارثها مخالفة للشرع وقد أوقعت ظلما فادحا علي أصحاب الأملاك حيث أصبح الساكن شريكا فعليا في المسكن. (٧٨)

- عائد الاستثمار في مجال الإسكان رقم ثابت لا يتجاوز ٧٪ من قيمة رأس المال المستثمر بينما عائده في أوعية الادخار المختلفة حوإلي ١٣٪.

- الإدارات الهندسية بالمحليات تقوم بحساب تكلفة المتر المربع من المباني بمبلغ ٥٥ جنيها في حين أن تكلفة المتر المربع بلغت ٢٠٠ جنيه. (٧٩) ولذلك في العلاقة بين المالك والمستأجر لابد من المواءمة بين حق المالك المشروع في عائد مجز لاستثماراته في البناء وبين قدرة السكان المإلية علي الالتزام بأداء هذا العائد.

ب- دعم الإسكان:

لابد من ترك السوق للعرض والطلب لأن الدعم يخلق السوق السوداء ويذهب لغير مستحقيه. فالدعم لم يفرق بين القادرين والفقراء فالإعانة تعطي للجميع علي السواء ، ولهذا فقدت الغرض المقصود منها. كما أنها تسربت إلي دخول غير مشروعة من وسطاء خربي الذمة يحصلون علي هذه السلع ويبيعونها في السوق السوداء كما أن الفقراء أضيروا من هذا

الدعم لأن الدولة اضطرت أن تموله عن طريق العجز في الموازنة بالتضخم، فارتفعت الأسعار وقلت دخولهم الحقيقية. (٨٠)

لذلك لابد من إلغاء قروض هيئة التعاونيات وبناء الإسكان والتعمير المدعمة وتوجيه هذه المبالغ لتحديث وتوفير مواد البناء حيث إن القروض لا يستفيد بها سوى أثرياء الانفتاح وتجار السوق السوداء . ويمكن توفير وصرف المواد الإنشائية بأسعار مدعمة لمن يقوم بالبناء في المدن الجديدة فقط. (٨١) وإذا كانت الدولة ترغب في دعم ساكني المساكن القديمة فيجب ألا يكون ذلك علي حساب الملاك بل تقوم بإلغاء أي ضرائب علي هذا النوع من المباني. (٨٢)

ج- الجماعة المستهدفة:

هم الفقراء اقتصاديا والضعاف اجتماعيا. فالإسلام يرى أن الكادحين هم أبناؤه والضعيف هو أمير الركب في المجتمع.

د- دور الدولة والقطاع الخاص في المجال الإسكاني:

إن قدرة الدولة في إقامة وحدات سكنية محدودة للغاية ويجب عدم قيامها ببناء وحدات من النوع فوق المتوسط أو الفاخر عل الإطلاق. ويكفي قيامها بواجباتها الرئيسية حيال المرافق الرئيسية اللازمة لمشروعات الإسكان. (٨٣)

ولابد من تشجيع دور القطاع الخاص عن طريق:

- إطلاق القيمة الإيجارية طبقا لقانون العرض والطلب وبشرط حصول المستثمر علي الأراضي ومواد البناء بدون أي دعم.
- إلغاء أبدية عقود الإيجار وأبدية ثبات الإيجار والأخذ بمبدأ الإيجار المتزايد وان تكون عقود الإيجار محددة المدة.
- إلغاء لجان تقدير الإيجارات فورا . (٨٤)

هـ - الحلول والبدائل المطروحة : (٨٥)

١- سياسة المدن الجديدة : تشجيع الهجرة للمدن الجديدة ولا يتحقق ذلك إلا بخلق أوجه نشاط تجذب التجمعات السكانية إليها سواء كان ذلك جذبا سياحيا أو صناعيا أو زراعيا أو تجاريا. وتخصيص نسبة كبيرة من الأراضي الصالحة للبناء في المدن الجديدة للشركات والمصانع وكذلك النقابات المهنية لبناء وحدات سكنية لأعضائها.

٢ - عناصر الإسكان :

الأرض : لابد من توفير الأرض بدون مقابل وذلك بالعودة إلي نظام الحكم الإسلامي الذي كان متبعا قبل الثورة ويكفي الدولة أن تحصل علي إيجار سنوي من صاحب المبنى أو من الساكن مقابل الانتفاع بالأرض وفي ذلك العديد من المزايا التي تضمن للدولة إيرادا سنويا متكررا. (٨٦)

مواد البناء : توفير وتوحيد أسعار مواد البناء ومعاقبة الاتجار في مواد البناء بغير الأسعار الرسمية عقابا شديدا.

العمالة: العمل علي توفير العمالة الفنية المدربة " ذات الدين" وذلك بالتوسع في المدارس الصناعية ومراكز التدريب ورفع مستواها وتعديل قانون عمل الأحداث الذي يمنع عمل الأطفال دون سن معينة لتوريث المهن الحرفية. (٨٧)

- البعد التكنولوجي أخذه في الاعتبار عن طريق إعادة دراسة المواصفات القياسية المصرية واستخدام مواد الإنشاء المتطورة ووضع الكوادر المعمارية مثل جميع الدول المتحضرة في هذا المجال.

التمويل :

- يتم عن طريق عمل أنظمة ادخارية في متناول المواطن العادي ليضمن لأبنائه المسكن الملائم في الوقت المناسب.

- تشجيع الاتجاه إلي التمليك إذا تم تيسير طريقة دفع ثمن الشقة بشرط أن تشارك البنوك وبخاصة الإسلامية منها وشركات التأمين في جعل تقسيط ثمن المسكن علي فترة طويلة وبدون ربا . (٨٨)

٣ - التيار الناصري:

يضم هؤلاء الذين يرون أن فكر عبد الناصر ومبادئه في الحرية والاشتراكية والوحدة تمثل منهاجا للتقدم يعتمد علي التنمية الاشتراكية التي يقودها القطاع العام في ظل الاستقلال الوطني البعيد عن التكتلات والأحلاف. وتتميز الجماعات الناصرية ببعض الخصائص التي تميزها عن القوى السياسية الأخرى :

أولها : أنه لا توجد قوى سياسية أخرى على ساحة الصراع السياسي لديها نموذج تاريخي قريب انطوى علي إنجازات هائلة أو تعرض لانتقادات علي نفس المستوى. (٨٩)

ثانيها: وجود الناصريين علي الساحة السياسية بثقل، ففي حزب التجمع يمثل الناصريون القوة الأولي. (٩٠) وكذلك فحزب العمل لا يخلو من وجود ناصري مؤثر، لكن الكتلة الناصرية ظلت خلال الفترة محل البحث خارج دائرة العمل الحزبي تنتظر السماح لها بتكوين حزب خاص بها . (٩١)

والناصريون يرون أن الاشتراكية هي الحل الحتمي لمشاكل المجتمع ويربطونها بعدالة التوزيع وبحقوق واسعة لطبقات الشعب الفقيرة التي حرمت طويلا وأن لها أن تحتل موقعا متميزا في المجتمع بحكم ما تقدمه

من عمل وإنتاج. وهم لا يستطيعون توحيد الفكر حول بعض القضايا مثل الانفتاح الاقتصادي والردة عن الاشتراكية. والخطوط العريضة للسياسات العامة في الفكر الناصري تقوم علي الأخذ بالتخطيط الشامل في ظل خطة خمسية وإعطاء دور للقطاع العام في مواجهة محاولات تصفيته. (٩٢)

ويمكن استعراض الفكر الناصري تجاه قضية الإسكان من خلال قراءة في البرنامج الحزبي لأحد المحاولات الرسمية الرامية لإقامة حزب سياسي ناصري والتي تمثلت في محاولة إنشاء (حزب تحالف قوى الشعب العامل). هذا الحزب الذي لو قدر له الظهور علي المسرح السياسي لانضمت إليه جميع الفرق والجماعات الناصرية. (٩٣) ويضع الحزب خطتين لحل المشكلة الإسكانية.

خطة عاجلة تقوم علي توفير أساسيات البناء من أرض ومرافق عامة ومواد بناء وعمالة بالإضافة إلي جذب القطاع الخاص والتعاوني للمساهمة في حل المشكلة ، مع ضرورة العمل علي توازن العلاقة بين المالك والمستأجر. وهناك خطة أخرى آجلة تقوم علي إنشاء مدن جديدة لاستيعاب الزيادة المنتظرة في السكان. (٩٤)

تلك الخطة تعكس تطور الرؤية الناصرية للمشكلة الإسكانية حيث اختلف تقييمها لبعض القضايا مثل دور القطاع الخاص وقوانين تحديد العلاقة بين المالك والمستأجر. فقد ارتكز الفكر الناصري من قبل على تأميم كل الشركات الكبرى والمنشآت المشتغلة بأعمال التشييد أو التي لها صلة مباشرة بصناعة مواد البناء. وهيمنة القطاع العام علي أهم مصادر إنتاج مستلزمات قطاع المقاولات والتخطيط الشامل لدور ومهام هذا القطاع .وشجع الفكر الناصري الإسكان العام والتعاوني لمكافحة

أي محاولة للاستغلال. (٩٥) كما اتجه لدعم المستأجرين في مواجهة الملاك حيث تم إصدار مجموعة من القوانين بهدف تقريب الفوارق بين الطبقات وإعادة توزيع الثروة الوطنية وكانت في مجملها منحازة للشرائح الدنيا. ومن أهم الإجراءات التوزيعية قوانين تنظيم إيجارات المساكن حيث خفضت القيمة الإيجارية بنسبة ٢٥٪ في عامي ١٩٥٨ و ١٩٦١. والفئة المالكة لم تكن تتجاوز ١٥٪ من سكان الحضر بينما المستأجرون كانوا يمثلون ٨٥٪ لذلك فإن إعادة توزيع هذا الجزء من الدخل القومي انحاز تماما لمصلحة الأغلبية ممن لا يملكون، وضد مصالح الأقلية ممن يملكون. (٩٦)

هذا التطور الذي شهده الفكر الناصري فيما يتعلق بقضايا الإسكان هو استجابة للدعوة بابتكار السياسات والآليات المناسبة للتعامل مع مشكلات الحاضر وتحديات المستقبل. (٩٧)

ختـام :

يتضح من استعراض هذا المبحث أن قضية الإسكان قد تصدرت قائمة أولويات البرامج الحزبية المختلفة علي أساس أنها مشكلة جماهيرية لا يمكن تجاهلها وتمس الحياة اليومية للمواطنين. وتبارت الأحزاب في تقديم شتى البدائل وطرح الحلول لمواجهة المشكلة وفي إبراز رؤيتها الخاصة للجوانب المختلفة للإسكان. وتميز أداؤها البرلماني بالضعف ومحدودية التأثير علي الرغم من محاولة الأعضاء الممثلين لها داخل البرلمان استخدام الأدوات المختلفة للرقابة البرلمانية علي السلطة التنفيذية.

أما القوى السياسية المحجوبة عن الشرعية فقد تميزت رؤية الحزب الشيوعي بالانحياز لدور الدولة في قطاع الإسكان لصالح الطبقات الكادحة كفئة مستهدفة. وغلب علي فكر الإخوان المسلمين تطبيق تعاليم الدين الإسلامي علي قضايا الإسكان المختلفة كالتمويل ومخالفة أبدية عقود إيجار المساكن للشرع ، وتوفير الأرض بدون مقابل أو بإيجار. أما الفكر الناصري تجاه قضايا الإسكان فقد شهد تطورا ملموسا فيما يتعلق ببعض النقاط ومنها حجم الدور الذي يمكن أن يلعبه القطاع الخاص في مجال الإسكان.

هوامش المبحث الثاني

(١) Kay Lawson, The Comparative Study of Political Parties (New York: st. Martin's Press, 1976) p. p. 3 -4.

(٢) د. أسامة الغزالي حرب، الأحزاب السياسية في العالم الثالث، (الكويت : سلسلة عالم المعرفة، ١٩٨٧) ص ٢١ .

(٣) د.علي الدين هلال، التطور الديمقراطي في مصر م.س.ذ ص١٣٥.

(٤) التقرير الاستراتيجي العربي ١٩٨٥ مرجع سبق ذكره، انظر أيضا : د. حسن نافعة، " الإدارة السياسية لأزمة التحول من نظام الحزب الواحد إلي نظام تعدد الأحزاب في مصر " ، في " النظام السياسي المصري : التغير والاستمرار" (كلية الاقتصاد : مركز البحوث والدراسات السياسية ، ديسمبر ١٩٨٨)، ص٢٩ .

(٥) المرجع السابق.

(٦) د. علي الدين هلال، التطور الديمقراطي في مصر م.س.ذ ص٢٩٣.

(٧) تجدر الإشار إلي أنه سيقتصر في هذا المبحث علي دراسة البرامج الحزبية للمعارضة حيث تم التعرض لرؤية الحزب الحاكم فى المبحث السابق الخاص بأدراك النخبة الحاكمة .

(٨) د٠ علي الدين هلال، التطور الديمقراطي في مصر م٠س٠ذ ص٣٠٧٠
(٩) حزب التجمع الوطني التقدمي الوحدوي، البرنامج الانتخابي العام لمجلس الشعب مايو ١٩٨٤ ص٢٠ –٢٣ ٠
(١٠) برنامج حزب العمل الاشتراكي ص ٢٨ ٠
(١١) برنامج حزب الوفد الجديد ص ٤١ ٠
(١٢) برنامج حزب التجمع، مرجع سبق ذكره ص٢٠٠
(١٣) برنامج حزب الأحرار الاشتراكيين، مرجع سبق ذكره ص ٤١ ٠
(١٤) لقاء الباحث مع م٠ مجدي سراج الدين أمين عام لجنة الإسكان في حزب الوفد في ١٩٨٨/١٢/١٠٠
(١٥) برنامج حزب الوفد الجديد، مرجع سبق ذكره ص ٤١ ٠
(١٦) جريدة الوفد ١٩٨٧/٣/٢٥ ٠
(١٧) جريدة الشعب ١٩٧٩/٥/٢٢ ٠
(١٨) حزب الوفد الجديد، تقرير عن قضية الدعم، يناير ١٩٨٥ ص٣٠
(١٩) المرجع السابق ص ٢١ ٠
(٢٠) دعم الأغنياء ودعم الفقراء ، كتاب الأهالي، العدد الخامس (أبريل ١٩٨٥) ص٢١ ٠
(٢١) المرجع السابق ص١٢٨ ٠
(٢٢) برنامج حزب التجمع ص٢٢٠
(٢٣) برنامج حزب الأحرار ص٥٠ ٠
(٢٤) جريدة الشعب ١٩٨٥/٤/٩٠
(٢٥) برنامج حزب الاحرار ص ٤٩ ٠

(٢٦) برنامج حزب الوفد الجديد ص٤١ .

(٢٧)جريدة الوفد ١٢ أبريل ١٩٨٤ انظر أيضا : برنامج حزب الوفد ص٤١.

(٢٨) تقرير غير منشور مقدم من حزب العمل إلي رئيس الجمهورية (١٩٨٢) تم الاطلاع عليه خلال لقاء الباحث مع حسن دره رئيس لجنة الإسكان في حزب العمل في ١٩٨٨/١٢/٢١.

(٢٩) برنامج حزب التجمع ص٢١ .

(٣٠) المرجع السابق ص٢٢ .

(٣١) الفصل التشريعي الثاني، دور الانعقاد العادي الأول ، مضبطة ٢٣ في ١٩ فبراير ١٩٧٧ .

(٣٢) برنامج حزب الأحرار ص٥٠ .

(٣٣) المرجع السابق ص٤٢ .

(٣٤) المرجع السابق ص٥١ .

(٣٥) جريدة الوفد ١٢ أبريل ١٩٨٤ م.س.ذ

(٣٦) جريدة الوفد ٢٥ مارس ١٩٨٧ م.س.ذ

(٣٧) جريدة الشعب ١٩٨٢/٨/٢ .

(٣٨) حزب التجمع الوطني التقدمي الوحدوي، البرنامج السياسي العام ولائحة النظام الداخلي (المؤتمر العام الاول في ١٠ - ١١ أبريل ١٩٨٠) ص١٢٦.

(٣٩) د. ميلاد حنا، ميثاق الإسكان (حزب التجمع: ١٩٨٤) ص ٤٠ .

(٤٠) جريدة الشعب ١٩٨٣/٥/٢٤.

(٤١) دعم الأغنياء ودعم الفقراء، م.س.ذ ص٤٤ .

(٤٢) برنامج حزب الأحرار ص٥٠ .

(٤٣) برنامج حزب التجمع ص ٢٢.

(٤٤) برنامج حزب الوفد الجديد ص ٤٢ .

(٤٥) التقرير الاستراتيجي العربي ١٩٨٥ مرجع سبق ذكره ص ٣٢٩.

(٤٦) مصطفي كامل السيد، تقييم تجربة تعدد الأحزاب ١٩٧٦ – ١٩٨١، في " د. علي الدين هلال وآخرون" تجربة الديمقراطية في مصر (المركز العربي للبحث والنشر، ١٩٨٢) ص ١١٤ .

(٤٧) المرجع السابق ص ١١٣ .

(٤٨) دستور جمهورية مصر العربية ١٩٨٠ م.س.ذ ص ٣٤ .

(٤٩) الفصل التشريعي الثالث، دور الانعقاد العادي الرابع، مضبطة ٥٢ في ٢٨ مارس ١٩٨٣ .

(٥٠) الفصل التشريعي الثاني، دور الانعقاد العادي الثاني، مضبطة (٥١ ،٥٢) في ١٠ أبريل ١٩٧٨.

(٥١) مضبطة (٥٢) في ٢٨ مارس ١٩٨٣ مرجع سبق ذكره .

(٥٢) الفصل التشريعي الرابع، دور الانعقاد العادي الأول ، مضبطة ٣١ في ١٥ ديسمبر ١٩٨٤ .

(٥٣) الفصل التشريعي الرابع، دور الانعقاد العادي الأول ، مضبطة ٧١ في ٢١ ابريل ١٩٨٥ .

(٥٤) الفصل التشريعي الثاني، دور الانعقاد العادي الأول ، مضبطة (٩) في ٢٧ ديسمبر ١٩٧٦.

(٥٥) الفصل التشريعي الثالث، دور الإنعقاد العادي الثاني، مضبطة (٤٧) في ١١ مايو ١٩٨١.

(٥٦) الفصل التشريعي الثالث، دور الإنعقاد العادي الرابع، مضبطة (٤١) في ٢٧ فبراير ١٩٨٣.

(٥٧) الفصل التشريعي الثاني، دور الانعقاد العادي الثاني، مضبطة (٢٧) في ٨ فبراير ١٩٧٨.

(٥٨) الفصل التشريعي الرابع، دور الانعقاد العادي الاول، مضبطة (٧٠) في ٢١ ابريل ١٩٨٥.

(٥٩) الفصل التشريعي الثالث، دور الانعقاد العادي الرابع، مضبطة (٥٤) في ١٦ أبريل ١٩٨٣.

(٦٠) الفصل التشريعي الثالث، دور الانعقاد العادي الثاني، مضبطة(١٤) في ٣ يناير ١٩٨١.

(٦١) الفصل التشريعي الثالث، دور الانعقاد الرابع، مضبطة (٢٠) في ١٣ ديسمبر ١٩٨٢.

(٦٢) الفصل التشريعي الثالث، دور الانعقاد العادي الثاني، مضبطة (١٣) في ٢٣ ديسمبر ١٩٨٠ (تعقيب العضو إبراهيم شكري).

(٦٣) الفصل التشريعي الثالث، دور الانعقاد العادي الثالث، مضبطة (٣٦) في ٩ مارس ١٩٨٢.

(٦٤) الفصل التشريعي الثاني، دور الانعقاد العادي الأول، مضبطة (٢٣) في ١٩ فبراير ١٩٧٧ م.س.ذ.

(٦٥) (تعقيب د. ميلاد حنا) الفصل التشريعي الرابع، دور الانعقاد العادي الأول، مضبطة (٤٠) في ٣١ ديسمبر ١٩٨٤ .

(٦٦) الفصل التشريعي الرابع، دور الانعقاد العادي الثاني، مضبطة (٢٢) في ١٩٨٦/١/٢٥ .

(٦٧) التقرير الاستراتيجي العربي ١٩٨٦ (القاهرة: مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بجريدة الأهرام ، ١٩٨٧) ص ٣٨٩ .

(٦٨) المرجع السابق نفس الصفحة.

(٦٩) المرجع السابق ص ٣٦٩ .

(٧٠) المرجع السابق ص ٣٧٠ .

(٧١) جريدة الأخبار ٦ أبريل ١٩٨٢ .

(٧٢) برنامج الحزب الشيوعي المصري، من وثائق المؤتمر الاول (دار ابن خلدون : ١٩٨١) ص ١٦٠ .

(٧٣) المرجع السابق ص ١٥٩ ص ١٦٢ .

(٧٤) التقرير الاستراتيجي العربي م.س.ذ ١٩٨٦ ص ٣٩٣ .

(٧٥) الأحرار ٤ يونيه ١٩٩٠ .

(٧٦) مجموعة رسائل الإمام الشهيد حسن البنا (دار الشهاب : بدون تاريخ) ص ٢١١ .

(٧٧) د. جهاد عودة، "القيم والثقافة السائدة كمعايير للتقييم: دراسة حالة لبعض الاجتهادات الإسلامية"، بحث مقدم لندوة تقييم السياسات العامة (كلية الاقتصاد : مركز البحوث والدراسات السياسية ، ديسمبر ١٩٨٨).

(٧٨) م. ماجد خلوصي، دراسة في حل مشكلة الإسكان، بحث مقدم لمؤتمر الإسكان الأول "ذوي الدخل المحدود" (نقابة المهندسين ١٩٨٨:) ص٢.

(٧٩) المرجع السابق.

(٨٠) يوسف كمال، قضية الدعم من خلال نظرة إسلامية ، مجلة الدعوة العدد ٢٠ (القاهرة: ١٩٧٨م) ص ٣٠٠

(٨١) ماجد خلوصي ، مرجع سبق ذكره ص ٦٠

(٨٢) المرجع السابق ص ١٥ ٠

(٨٣) المرجع السابق ص ٤ ٠

(٨٤) المرجع السابق ص ٩٠

(٨٥) تم استيضاح بعض النقاط من خلال لقاء الباحث مع أ. حسن الجمل عضو مجلس الشعب عن التحالف الإسلامي ١٩٨٤ -١٩٨٧ اللقاء في ١٩٨٨/١٢/١٩ ولقاء آخر مع ا٠ محمد مهدي عاكف عضو مجلس الشعب عن التحالف الإسلامي عام ١٩٨٧ في ١٩٨٨/١٢/١٧٠

(٨٦) ماجد خلوصي ، مرجع سابق ص ٧ ٠

(٨٧) لقاء مع عضو مجلس الشعب عن التحالف الإسلامي ومقترحات بشأن " العمالة " خلال الدورة ١٩٨٤ ٠

(٨٨) مقترحات بشأن " التمويل" مقدمة من جانب التحالف الإسلامي خلال الدورة ١٩٨٤ ٠

(٨٩) التقرير الاستراتيجي ١٩٨٦ ، مرجع سبق ذكره ص ٤٠٤ ٠

(٩٠) جريدة الأهالى إلي ٢٥ يناير ١٩٨٤ ٠

(٩١) من الجدير بالذكر أن محكمة الأحزاب بمجلس الدولة وافقت علي تأسيس الحزب العربي الديمقراطي الناصري في ١٩ أبريل ١٩٩٢٠ وقد ذكر في بيان إعلان الحزب أن هدفه هو إيجاد مسكن صحي لكل أسرة بإيجار يلائم دخلها٠

انظر : بيان إعلان الحزب والأهرام في ١٩٩٢/٤/٢٠٠

(٩٢) السياسة ١٩٨٤/٣/٣١ .

(٩٣) التقرير الاستراتيجي العربي ١٩٨٦ ، م.س.ذ ص ٤٠٦ .

(٩٤) كمال أحمد، الحزب الناصري (تنظيم تحالف قوي الشعب) قضايا ووثائق (القاهرة : مركز الدلتا للطباعة، ١٩٨٧) ص ٥٦ .

(٩٥) وثائق ثورة يوليو (الميثاق) ، اللجنة العربية لتخليد القائد جمال عبد الناصر (بدون تاريخ) ص ١٣٤.

(٩٦) د. سعد الدين إبراهيم، ثورة ٢٣ يوليو قضايا الحاضر وتحديات المستقبل (دار المستقبل العربي : ١٩٨٧) ص ٣٧١ .

(٩٧) المرجع السابق ص ٣٨٠ .

الفصل الثالث

عمليــة صنــع سياســة الإسكان



الفصل الثالث

عملية صنع سياسة الإسكان

مقـــدمـــــة

أحد التساؤلات الهامة التي تهتم الدراسة بالإجابة عنها هو الدور الذي تلعبه القوي الرسمية وغير الرسمية في صنع سياسة الإسكان أو التأثير عليها وذلك لتحديد من هو الفاعل الرئيسي ومعرفة حجم ووزن أدوار القوى الأخرى.

ويتناول هذا الفصل عملية صنع سياسات الإسكان في مصر من خلال ثلاثة مباحث:

الأول : يبحث دور السلطة التنفيذية .

الثاني : يتناول دور السلطة التشريعية .

الثالث : يخصص لدراسة دور القوى غير الرسمية المتمثلة في جماعات المصالح وهيئات التمويل الأجنبية.

المبحث الأول

دور السلطة التنفيذية

مقــدمــــة :

تتفق البحوث على أهمية دور السلطة التنفيذية كمحور أساسي في صنع السياسات العامة. ويستعرض هذا المبحث ذلك الدور من خلال إلقاء الضوء علي مجلس الوزراء واللّجان الوزارية المختصة بدراسة موضوع الإسكان، ثم تناول دور الوزارة المسئولة بالدرجة الأولى عن رسم السياسة وهي " وزارة الإسكان والتعمير" والنخبة المسئولة عن هذه السياسة في الفترة محل البحث، بالإضافة إلى الوزارت الأخرى ذات الصلة الوثيقة بالسياسة. كما يتناول أيضا دور المجالس القومية المتخصصة في هذا الصدد كهيئة استشارية لرئيس الجمهورية.

أولا : مجلس الوزراء واللجان الوزارية

نص الدستور المصري علي أن الحكومة هي الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة. وتتكون الحكومة من رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراءونوابهم. (١) ورئيس الجمهورية هو رئيس السلطة التنفيذية وله - وفقا للدستور - اختصاصات أصيلة يمارس بعضها بنفسه ويمارس البعض الآخر بالاشتراك مع مجلس الوزراء حيث يضع رئيس الجمهورية بالاشتراك مع مجلس الوزراء السياسة العامة للدولة ويشرفان على

تنفيذها علي الوجه المبين في الدستور.(٢)

ويقدم رئيس مجلس الوزراء بعد تأليف الوزارة وعند افتتاح دور الانعقاد العادي لمجلس الشعب برنامج الوزارة الذي يتضمن الخطوط العريضة للسياسات العامة في شتى المجالات ومنها سياسة الإسكان. ويتولى مجلس الوزراء عدة اختصاصات منها توجيه وتنسيق ومتابعة أعمال الوزارات والجهات التابعة لها والإشراف علي ترجمة السياسات العامة الى برامج وخطط عمل إلي جانب إعداد مشروعات القوانين والقرارات وإعداد مشروع الخطة العامة للدولة والموازنة العامة للدولة.

(٢) ويلاحظ أن الدستور قد حدد دور مجلس الوزراء في صنع السياسات العامة باعتباره جهة تخطيط وطرح للبدائل، وباعتباره أيضا جهة تنفيذ. وأن الدستور قد أقر مبدأ مسئولية رئيس مجلس الوزراء أمام مجلس الشعب (م/١٢٦) بينما لم يحدد مثل هذه المسئولية بخصوص رئيس الجمهورية وهو رئيس السلطة التنفيذية.

ويعمل مجلس الوزراء من خلال عدد من اللجان الوزارية التي تقوم ببحث سياسات وخطط الوزارات والتنسيق بينهما لوضع خطة متكاملة علي المستوى القومي ودراسة مشكلات التطبيق واقتراح الحلول المناسبة. وتكشف متابعة تنظيم هذه اللجان في الفترة محل البحث عن تطور في شكل ومضمون هذه اللجان كما يتضح من الجدول رقم (٩).

الجدول رقم (٩) يبين اللجان الوزارية ذات الصلة بسياسة الإسكان خلال الفترة ١٩٧٤ - ١٩٨٧

القرار الوزاري أو الجمهوري المنشئ للجنة	اسم اللجنة المختصة	مجال الإختصاص
١- قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (١٨٢) لسنة ١٩٧٤	- اللجنة الوزارية للخدمات والتنمية الاجتماعية	- دراسة مشكلات التنمية في الريف والحضر بما يكفل التقارب بينهما ورفع مستواهما
٢- قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٣٠٩) لسنة ١٩٧٥	- اللجنة الوزارية للخدمات	- دراسة افضل الوسائل لتحقيق الخدمات بالمجمعات الصناعية والإنتاجية لتوفير مزيد من الخدمة للعمال وتجمعاتهم ومناطق سكناهم.
٣ - قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٣٦٩) لسنة ١٩٧٦	- اللجنة الوزارية للتنمية الاجتماعية والخدمات	- دراسة أفضل الوسائل للنهوض بالمجتمعات الريفية ولتحقيق الخدمات للمجتمعات الصناعية والانتاجية لتوفير مزيد من الخدمة للعمال والفلاحين وتجمعاتهم ومناطق سكناهم ودراسة مشكلات المعيشة بالحضر والريف وانعكاسها علي معدلات التنمية والتقدم الحضاري .

تابع الجدول رقم (٩)

القرار الوزاري أو الجمهوري المنشئ للجنة	اسم اللجنة المختصة	مجال الإختصاص
٤ – قرار جمهوري رقم ٦٤٢ لسنة ١٩٧٦	– لجنة عليا للتعمير والتنمية الزراعية	– دفع عجلة التعمير في مناطق شرق وغرب القناة والساحل الشمالي الغربي في إطار سياسة الانفتاح الاقتصادي التي تنتهجها الدولة.
٥ – قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (١٠٢٤) لسنة ١٩٧٧	– اللجنة الوزارية للتنمية الاجتماعية والخدمات	– نفس الاختصاص الممنوح بالقرار الوزاري لسنة ١٩٧٦
٦ – قرار رئيس مجلس الوزراء (٤٤١) لسنة ١٩٧٨	– اللجنة الوزارية للتنمية الاجتماعية والخدمات	– نفس الاختصاص الممنوح بالقرار الوزاري لسنة ١٩٧٦
٧ – قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (١٢٢) لسنة ١٩٧٩	– اللجنة الوزارية للتعمير والمجتمعات الجديدة	– بحث ودراسة وتحديد الإطار العام واستراتيجيات التعمير وتنمية المجتمعات الجديدة والأولويات وذلك في ضوء الخطة العامة للتنمية الشاملة والاستراتيجية القومية

تابع الجدول رقم (٩)

القرار الوزاري أو الجمهوري المنشئ للجنة	اسم اللجنة المختصة	مجال الإختصاص
٨ – قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٥٧٧) في ١٩٧٩/٦/١٩	– اللجنة الوزارية للخطة والإنتاج والشئون الاقتصادية	– بحث سياسة تحقيق الثورة الخضراء وإنشاء المجتمعات والمدن الجديدة. – بحث خطة شاملة لإصلاح المرافق العامة في فترات زمنية محددة قصيرة وأخرى طويلة
٩ – قرار رئيس مجلس الوزراء رقم(٥٣٩) لسنة ١٩٨٠	– لجنة شئون البيئة	– اقتراح وإعداد التشريعات في شأن حماية البيئة للمحافظة علي الطابع الحضاري بما يحقق أهداف التنمية القومية في النواحي الزراعية والصناعية والعمرانية والاجتماعية والصحية.
١٠– قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (١٢٨) لسنة ١٩٨١	– اللجنة الوزارية للتنمية الشعبية	– اقتراح أولويات تنفيذ الخطط والبرامج المتعلقة بالتنمية الشعبية بمرعاة الأولويات المقررة للغذاء والإسكان والكساء.

تابع الجدول رقم (٩)

القرار الوزاري أو الجمهوري المنشئ للجنة	اسم اللجنة المختصة	مجال الإختصاص
١١ - قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٩٦٦) لسنة ١٩٨٢	- لجنة تعمير سيناء	- رسم السياسة العامة لتعمير سيناء واعتماد البرامج والخطط اللازمة لذلك طبقا لخطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية وفي نطاق السياسة العامة للدولة.
١٢ - قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (١٤٠٢) لسنة ١٩٨٦	- لجنة الإنتاج والخدمات الإنتاجية	- دراسة وبحث البرامج الخاصة بالإسكان والتعمير وتنمية المجتمعات العمرانية الجديدة ضمانا لإيجاد مسكن مناسب لكل أسرة وتخفيفا للتكدس السكاني في الوادي في إطار من بيئة صحية.
١٣ - قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (١٧١٤) لسنة ١٩٨٧	- لجنة الإنتاج والخدمات الإنتاجية	- نفس الاختصاص السابق.

وهناك عدة ملاحظات من واقع البيانات الواردة في الجدول والخاصة باللجان الوزارية التي اختصت بالإسكان خلال الفترة موضع البحث.(٤)

١ - القاعدة أن تنشأ هذه اللجان بقرارات وزارية ويمكن أن تنشأ ايضا تنفيذا لتوجيهات رئيس الجمهورية.

٢ - إلي جانب اللجان الوزارية هناك بعض اللجان الخاصة التي أنشئت لدراسة جزئية خاصة بالإسكان مثل القرار ١٧١ لسنة ١٩٧٩ الخاص بتشكيل لجنة برئاسة وزيرالإسكان لتوفير مياه الشرب وإمكانات الصرف الصحي، واللجنة المشكلة لبحث موقف إنتاج البناء في نفس العام.

٣ - لم يذكر موضوع " الإسكان" في اللجان الوزارية المشكلة بالقرارين رقمي ٥٢١ - ٥٢٤ لسنة ١٩٨٠ وهي لجان الإنتاج والخدمات والشئون الاقتصادية والشئون التشريعية وهي الفترة التي تحولت فيها وزارة الإسكان إلي وزارة دولة ونقل إلي المحليات معظم اختصاصاتها كما سيرد ذكره.

٤ - لأول مرة تلغي المادة التي تتناول موضوع الإسكان من لجنة الخدمات وأضيفت لاختصاصات اللجنة الوزارية للإنتاج والشئون الاقتصادية وذلك في عام ١٩٧٩ وفي ذلك مؤشر علي التحول في مفهوم وإدراك النخبة لمسألة الإسكان من كونها خدمة كالصحة والتعليم والشئون الاجتماعية حيث كانت الدولة تعتبر نفسها مسئولة عن توفيرها إلي النظر إليها علي أنها عملية إنتاجية تخضع للقوانين الخاصة بالسوق. (٥)

٥ - يلاحظ تطور اهتمام اللجان الوزارية بقضايا الإسكان التي تحتل الأولوية علي قائمة أعمال السياسات العامة . فمن التركيز علي

الاهتمام بتعمير مدن القناة إلي استراتيجية تنمية المجتمعات الجديدة وإصلاح المرافق العامة إلى إعطاء أولوية مطلقة للإسكان بجانب الحاجات الأساسية الأخري من غذاء وكساء وضرورة إيجاد المسكن المناسب لكل أسرة. والجدير بالذكر أن اللجان الوزارية تقوم بإصدار توصيات بشأن الموضوعات محل الدراسة ترفع إلي مجلس الوزراء.

ثانيا : وزارات الإسكان

يعود جذور اهتمام الحكومة بالإسكان إلي تاريخ إنشاء المجالس البلدية ومجالس الخدمات حيث إنشئ عام ١٨٩٠ أول مجلس بلدي لمدينة الإسكندرية.(٦) وفي سنة ١٩٤٤ صدر أول قانون لتنظيم المجالس البلدية والقروية وهو القانون رقم (١٤٥) لسنة ١٩٤٤. وفي فبراير ١٩٥٠ صدر مرسوم بإنشاء أول وزارة للشئون البلدية والقروية والتي نقل إليها الإشراف علي المجالس البلدية والقروية وكان من اختصاصها وضع السياسة العامة لتخطيط المدن والقرى وتنظيم البرامج الفنية للإسكان وتحديد مناطق ووسائل تمويل هذه البرامج.(٧) وفي عام ١٩٥٥ صدر القانون رقم (١٨٨) بضم بعض الإدارات والمصالح التابعة لوزارات أخرى إلي وزارة الشئون البلدية والقروية ومنها إدارة الإسكان التي كانت تتبع وزارة الشئون الاجتماعية ومصلحة المباني الاميرية التي كانت تتبع وزارة الأشغال والإدارة العامة للمباني التي كانت تتبع وزارة المعارف العمومية.

وفي عام ١٩٦٠صدر القانون رقم ١٢٤ بشأن نظام الإدارة المحلية

وترتب علي ذلك إنشـــاء أول وزارة للإسكان والمرافق التي تحـــددت مسئولياتها واختصاصاتها بقرار رئيس الجمهورية رقم (٦٩) لعام ١٩٦٢. (٨) وبناء علي قرار رئيس الجمهورية رقم (٢٤٠٠) لعام ١٩٧١ تغير اسم وزارة الإسكان والمرافق إلي اسم وزارة الإسكان والتشييد . وبعد حرب أكتوبر مباشرة تم إنشاء وزارة للتعمير وصدر قرار رئيس الجمهورية رقم (٥) لسنة ١٩٧٤ بتنظيم هذه الوزارة وتحـــديد اختصاصاتها بحيث تقوم باقتراح ورسم وتنفيذ خطط وسياسات التعمير في مناطق القناة وسيناء والصحراء الغربية. (٩)

وفي عام ١٩٧٤ صدر قرار رئيس الجمهورية رقم ٦١٠ بتشكيل الوزارة متضمنا تعيين وزير للإسكان والتعمير فاندمجت وزارتا الإسكان والتشييد مع وزارة التعمير في وزارة واحدة سميت وزارة الإسكان والتعمير تقوم بوظائف واختصاصات ومسئوليات الوزارتين وتولي الوزارة الجديدة المهندس عثمان أحمد عثمان وكان الهدف من الإدماج التنسيق في السياسة والأهداف، (١٠) كما عكس ذلك الثقل السياسي الذي كان يمثله المهندس عثمان ا. عثمان وقتذاك. وقد صدر قرار رئيس الجمهورية رقم (٧٢) لسنة ١٩٧٥ بتنظيم وزارة الإسكان والتعمير محددا اختصاصاتها علي النحو التالي : (١١)

" تختص وزارة الإسكان والتعمير ببحث واقتراح ورسم وتنفيذ خطط وسياسات التخطيط العمراني والإسكان والمرافق والتشييد والتعمير ومتابعتها في القطاعين العام والخاص علي السواء بما يتفق وأهداف

التنمية الاقتصادية والاجتماعية وفي نطاق السياسة العامة للدولة" .

وفي عام ١٩٧٦ عين المهندس عثمان أحمد عثمان وزيرا للإسكان والتعمير في الوزارة التي تشكلت برئاسة السيد ممدوح سالم ، كما عين المهندس بهجت حسنين كوزير دولة للإسكان والتعمير وذلك بعد أن تضخم حجم العمل في الوزارة وبلوغ ميزانيتها ٦٥٠ مليون جنيه وأصبح هناك ضرورة لوجود وزيرين أحدهما لتخطيط السياسة العامة للوزارة والثاني للتنفيذ. (١٢)

وفي عام ١٩٧٨ صدر قرار رئيس الجمهورية رقم (٢١١) بتعيين وزير للإسكان وآخر للتعمير والمجتمعات الجديدة فانفصلت بذلك الوزارتان وهذا مؤشر علي اهتمام متزايد من جانب الدولة بشئون الاسكان والتعمير وتخصيص وزارة وميزانية مستقلة لكل منهما. ثم صدر قرار رئيس الجمهورية رقم (٤٧٠) لسنة ١٩٧٨ بالتشكيل الوزاري متضمنا الاستمرار في تعيين وزير للتعمير والمجتمعات الجديدة ووزير للإسكان مع إضافة منصب وزير دولة للإسكان وتعيين م. حسني السيد علي.(١٣) وصدر قرار رئيس الجمهورية رقم (٢٢١) لسنة ١٩٧٩ بتحديد اختصاصاته التي لم توضع موضع التنفيذ حيث صدر قرار رئيس الجمهورية رقم (٢٦٧) لسنة ١٩٧٩ بالتشكيل الوزاري متضمنا وزارة للتعمير والمجتمعات الجديدة ووزارة للإسكان دون وزير دولة لها.

وفي عام ١٩٨٠ صدر قرار رئيس الجمهورية رقم (٢٠٨) بالتشكيل الوزاري متضمنا تعيين وزير واحد للتعمير والدولة للإسكان واستصلاح

الأراضي وهو م. حسب الله الكفراوي وذلك في الوزارة التي تشكلت برئاسة الرئيس أنور السادات .(١٤) ووفقا لهذا التشكيل وما صاحبه من تفسيرات دستورية تحولت وزارة الإسكان إلي وزارة دولة واتجهت الحكومة إلي اللامركزية في تنفيذ خطط الإسكان لتقوم المحافظات بمسئولياتها تطبيقا لقانون الحكم المحلي بالإضافة إلي قيام لجنة الإسكان في الحزب الوطني بدور أساسي لمواجهة أزمة الإسكان عن طريق وضع استراتيجية جديدة تعتمد علي دور القطاع الخاص في حل الأزمة. (١٥)

وحدد بيان الحكومة المسئولية لكل من الوزارة والمحافظات علي النحو التالي:

" تعمل وزارة التعمير والإسكان علي معاونة المحافظات للقيام بأعبائها الكاملة التي نص عليها قانون الحكم المحلي والتي تضمنتها توجيهات السيد الرئيس في مجال الإسكان داخل زمام كل محافظة . ويقتصر دور الوزارة علي العمل خارج نطاق مسئوليات المحافظات ليشمل صحاري مصر مقسمة علي ست مناطق رئيسية هي : سيناء والصحراء الشرقية ، شرق الدلتا، ساحل البحر الأحمر، الصحراء الغربية والوادي الجديد، الساحل الشمالي الغربي، بحيرة السد العالي والمناطق المحيطة بها. ولقد تم بالفعل نقل جميع الاختصاصات التي تباشرها وزارة الإسكان إلي السلطات المحلية بما في ذلك إدارة وتشغيل مرافق المياه والصرف الصحي". (١٦)

وفي التشكيل الوزاري في سبتمبر ١٩٨٤ عين محسن صدقي وزيرا

للإسكان والمرافق وأصبحت تلك الوزارة هي الجهة المسئولة عن تنفيذ سياسة الدولة في مجالات الإسكان والمرافق والتشييد وتوفير مواد البناء.(١٧) هذا إلي جانب تعيين م. حسب الله الكفراوي وزيرا للتعمير والمجتمعات الجديدة واستصلاح الأراضي. وفي الوزارة التي تشكلت برئاسة د. علي لطفي تغير وزير الإسكان والمرافق وعين م. عبد الرحمن لبيب، ثم جاء التشكيل الوزاري برئاسة عاطف صدقي وانضمت الوزارتان وعين م. حسب الله الكفراوي وزيرا للإسكان والمرافق والمجتمعات العمرانية الجديدة. (١٨) ويوضح الجدول رقم (١٠) التشكيلات الوزارية في عهد الرئيس السادات من ١٩٧٤ - ١٩٨١ ، كما أن الجدول رقم (١١) يوضح التشكيلات الوزارية في عهد الرئيس مبارك ١٩٨١ - ١٩٨٦.

الجدول رقم (١٠) يبين التشكيلات الوزارية في عهد السادات ١٩٧٤ – ١٩٨١

تاريخ الوزارة	رئيس الوزراء	وزير الإسكان
٢٦ أبريل ١٩٧٤	أنور السادات	م. عثمان أحمد عثمان وزيرا للإسكان والتعمير
٢٦ سبتمبر ١٩٧٤	د. عبد العزيز حجازي	م. عثمان أحمد عثمان وزيرا للإسكان والتعمير
١٥ أبريل ١٩٧٥	ممدوح سالم	م. عثمان أحمد عثمان وزيرا للإسكان والتعمير
١٩ مارس ١٩٧٦	ممدوح سالم	م. عثمان أحمد عثمان وزيرا للإسكان والتعمير
		وم. حسن بهجت حسنين وزيرا دولة للإسكان والتعمير
٩ نوفمبر ١٩٧٦	ممدوح سالم	حسن محمد حسن وزيرا للإسكان والتعمير
٢٥ أكتوبر ١٩٧٧	ممدوح سالم	حسب الله الكفراوي وزيرا للإسكان والتعمير
٧ مايو ١٩٧٨	ممدوح سالم	م. أحمد طلعت توفيق وزيرا للإسكان
		م. حسب الله الكفراوي وزيرا للتعمير والمجتمعات للإسكان
٢ اكتوبر ١٩٧٨	د. مصطفى خليل	د. مصطفى متولي الحفناوي وزيرا للاسكان

تابع الجدول رقم (١٠)

تاريخ الوزارة	رئيس الوزراء	وزير الإسكان
		حسب الله الكفراوي وزيرا للتعمير والمجتمعات الجديدة
		م. حسني محمد السيد علي وزيرا الدولة للإسكان
١٩ يونيه ١٩٧٩	د. مصطفى خليل	د. مصطفى متولي الحفناوي وزيرا للإسكان
		حسب الله الكفراوي وزيرا للتعمير والمجتمعات الجديدة
١٤ مايو ١٩٨٠	أنور السادات	حسب الله الكفراوي وزيرا للتعمير ووزير دولة للإسكان
٢١ سبتمبر ١٩٨١	أنور السادات	حسب الله الكفراوي وزيرا للتعمير ووزير دولة للإسكان

الجدول رقم (١١) التشكيلات الوزارية في عهد مبارك ١٩٨١ -١٩٨٦

تاريخ الوزارة	رئيس الوزراء	وزير الإسكان
١٤ أكتوبر ١٩٨١	حسني مبارك	م٠ حسب الله الكفراوي وزيرا للتعمير ووزير الدولة للإسكان واستصلاح الأراضي
١ سبتمبر ١٩٨٢	د٠ أحمد فؤاد محيي الدين	م٠ حسب الله الكفراوي وزيرا للتعمير ووزير الدولة للإسكان واستصلاح الأراضي٠
سبتمبر ١٩٨٤	كمال حسن علي	محسن صدقي وزيرا للإسكان والمرافق م٠حسب الله الكفراوي وزيرا للتعمير والمجتمعات الجديدة واستصلاح الأراضي
٥ سبتمبر ١٩٨٥	د٠ علي لطفي	م٠ عبد الرحمن لبيب وزيرا للاسكان والمرافق٠ م٠ حسب الله الكفراوي وزيرا للتعمير والمجتمعات الجديدة واستصلاح الأراضي
١١ نوفمبر ١٩٨٦	عاطف صدقي	م٠ حسب الله الكفراوي وزيرا للإسكان والمرافق والتعمير والمجتمعات العمرانية الجديدة

المصدر: تم تجميع بيانات الجدولين (١٠، ١١) من متابعة أعداد جريدة الاهرام القاهرية في الفترة من أبريل ١٩٧٤ وحتى نوفمبر ١٩٨٦ .

تحليل النخبة من وزراء الإسكان:

تنص المادة (١٥٧) من الدستور بأن " الوزير هو الرئيس الإداري الأعلى لوزارته ، ويتولى رسم سياسة الوزارة في حدود السياسة العامة للدولة، ويقوم بتنفيذها" . ولا شك أن صنع السياسات العامة للإسكان قد تأثرت بالنخبة المسئولة عن هذه السياسة ومتابعة تنفيذها . وإن اختلف هذا التأثر من وزير لآخر نتيجة لعدة عوامل منها المدة الزمنية التي تولى فيها مسئوليته كوزير للإسكان، ومدى وضوح الرؤية بالإضافة إلي أثر بعض المتغيرات كالمتغير التعليمي والخلفية المهنية وممارسة العمل السياسي. والمعرفة بالخلفية المهنية والاجتماعية للنخبة السياسية تعطي فهما عميقا لتحرك أصحاب القوة في المجتمع. (١٩) ولا تقتصر الدراسة المتكاملة لظاهرة النخبة عل تقرير وجودها، بل تتعدى ذلك إلي بيان مدى استقرارها، والتغير الذي طرأ علي تكوينها والذي يؤثر بدوره على استقرار السياسات العامة.

وفيما يلي استعراض للوزراء الذين تولوا مسئولية وزارة الإسكان في الفترة محل الدراسة.

١ - م. عثمان أحمد عثمان

من مواليد الإسماعيلية في ٦ أبريل ١٩١٧، وتخرج في كلية الهندسة قسم مدني - جامعة القاهرة عام ١٩٤٠. أسس شركة " عثمان أحمد عثمان وشركاه مهندسون ومقاولون" في عام ١٩٥٠ برأس مال خمسة

وثلاثين ألف جنيه(٢٠) والتي تغير اسمها إلي " المقاولون العرب" أثناء تنفيذ مشروع السد العالي وأصبحت من أضخم شركات المقاولات في مصر حيث طبق عليها قرارات التأميم في الستينات وتحولت إلي القطاع العام ولم يمنع هذا من استمرار إدارة " آل عثمان" لها وتوجيه نشاطها. كما أنشأ م. عثمان عدة شركات كبرى للمقاولات في العالم العربي. وساهم في بناء السد العالي ومطار القاهرة الدولي (٢١) وانتخب عضوا لمجلس الأمة في ١٩٦٩ عن دائرة الإسماعيلية. (٢٢) وفي أكتوبر ١٩٧٣ أصدر الرئيس أنور السادات قرارا بتعيينه وزيرا للتعمير وفي هذا يقول في كتابه " صفحات من تجربتي"، " كانت المهمة التي كلفني بها الرئيس هي تعمير منطقة القناة وتوليت الوزارة من أجل تنفيذها". (٢٣) وفي أبريل ١٩٧٤ أصبح عثمان أحمد عثمان وزيرا للإسكان والتعمير حتى أكتوبر ١٩٧٦. وأطلق عليه لقب " المقاول" الذي يحمل لقب " وزير" لأنه يريد سلطات الوزير بدون روتين الوزارة. (٢٤) لذلك فلقد ذكر " أنه رفض الروتين واتخذ من مواقع العمل مقرا للإدارة". (٢٥) وبعد أن أنجز مهمة التعمير التي كلف بها اعتذر في نوفمبر ١٩٧٦ عن الاستمرار في العمل الوزاري. (٢٦) وكان يرى أن سياسة الانفتاح الاقتصادي نجحت لأنها تتفق مع طبائع البشر، وأن الانفتاح حركة ونشاط ورواج في البلد كلها نتيجة مزيد من الإنتاج وزيادة فرص العمالة. (٢٧) أما أزمة الإسكان فهي مفتعلة بسبب تدخل الحكومة في صرف مواد البناء ويجب أن تكتفي

ببناء الإسكان الشعبي والاقتصادي وإطلاق حرية القطاع الخاص في التشييد والبناء .

وعن السياسة التي اتبعها أثناء توليه الوزارة بالنسبة لمواد البناء فقد ذكر " كنت أصدر قرار استيراد الكميات اللازمة ليس بالكاد ولكن بزيادة عشرين ألف طن أخرى احتياطيا حتى لا نتعرض لأي نقص في احتياجاتنا". (٢٨) وإيمانا منه بضروة الاستفادة من الخبرة الأجنبية وجه دعوه للمساهمة في تخطيط منطقة القناة ، والساحل الشمالي، ومداخل القاهرة تخطيطا علميا سليما تشترك فيه المكاتب الهندسية الكبيرة وبيوت الخبرة في كل الدول الصديقة. والجدير بالذكر أن المهندس عثمان استعان بمجرد أن أنشئت وزارة التعمير عام ١٩٧٤ بمكتب استشاري امريكي يعرف باسم (٢٩) Tippets - Abbett - Mccarthy - Stratton.

ولقد تعرض م . عثمان أثناء توليه لمنصب وزير الإسكان والتعمير للنقد لأنه كان يتولى رئاسة شركة " المقاولون العرب" مما اعتبره البعض مخالفا لنص المادة (١٥٨) من الدستور. (٣٠) كما تقدم د. محمود القاضي عضو مجلس الشعب باستجوابه حول صفقة حديد التسليح. ولا شك أن الثقل السياسي والاقتصادي للمهندس عثمان وعلاقة المصاهرة التي جمعت نجله وابنة الرئيس السادات جعلت من الصعب تجاهله كقوة مؤثرة علي مسرح الأحداث خلال السبعينات وبداية الثمانينات من خلال رئاسته للجنة التنمية الشعبية وانتخابه نقيبا للمهندسين.(٣١)

٢ – حسن محمد حسن :

من مواليد القاهرة في ١٩١٤/٣/٢٤. تخرج في جامعة القاهرة كلية الهندسة قسم عمارة في مايو ١٩٣٨. وبعد ذلك شغل عدة مناصب من بينها رئيس هيئة تعاونيات البناء والإسكان ورئيس مؤسسة الإسكان والتعمير ومدير الأشغال العسكرية بالقوات المسلحة، وآخر منصب له كان مستشارا لوزير الإسكان والتعمير. وعين وزيرا للإسكان والتعمير في الوزارة المصرية برئاسة ممدوح سالم في نوفمبر ١٩٧٦ وحتى أكتوبر ١٩٧٧. وفي أثناء فترة توليه للوزارة بدأ إنشاء مدينة العاشر من رمضان الصناعية علي مساحة ١٥٠ ألف فدان، (٣٢) وتم إجراء حصر كامل لأحياء القاهرة القديمة واختيار ٣٠٠ فدان شرق القاهرة لنقل بعض الأحياء القديمة بالكامل. (٣٣)

٣ – أحمد طلعت توفيق :

من مواليد طنطا في ١٩٢١/٧/٩. وتخرج في كلية الهندسة قسم مدني عام ١٩٤٢. وشغل منصب مدير مطار القاهرة حتي عام ١٩٦٢. وآخر منصب تولاه قبل الوزارة هو رئاسة الجهاز التنفيذي لمشروعات الإسكان والتشييد في ليبيا. ثم عين وزيرا للإسكان في ٧ مايو ١٩٧٨ وحتي أكتوبر ١٩٧٨. ومن أهم معالم سياسته الإسكانية ضرورة عدم الاعتماد علي الأجهزة الحكومية وأن يساهم القطاع الخاص بدور في مواجهة المشكلة. وأن يتم تغيير سياسة الاستيراد حتي يمكن توفير مواد البناء علي مدار السنة إلى جانب مواجهة هجرة الأيدي العاملة

المتخصصة إلي الدول العربية باستخدام الميكنة لتوفير ثمن العمالة الباهظة. (٣٤)

٤ - د. مصطفى الحفناوي: (٣٥)

من مواليد سمنود في أول فبراير ١٩٢٣ وحاصل علي بكالوريوس الهندسة من جامعة الإسكندرية عام ١٩٤٦ وعلي درجة الدكتوراه من جامعة سانت أندروز بأسكتلنده عام ١٩٥١. وقد التحق فور تخرجه بسلاح المهندسين وتركه بعد أن بلغ رتبه ملازم أول والتحق بالجامعة كمعيد ثم مدرس بجامعة عين شمس (جامعة إبراهيم باشا الكبير) عام ١٩٥٢. وترك الجامعة عام ١٩٦٦ حيث عين نائب رئيس الجهاز التخطيطي والتنفيذي للقاهرة الكبرى. وشغل منصب رئيس الهيئة العامة للتخطيط العمراني عام ١٩٧٣ ثم رئيس هيئة بحوث البناء بالإضافة إلي رئيس هيئة التخطيط العمراني عام ١٩٧٥.

وقد عين وزيرا للإسكان في الوزارة التي تشكلت برئاسة د.مصطفي خليل في أكتوبر ١٩٧٨ واستمر في الوزارة التي تشكلت في يونيه ١٩٧٩ وحتي مايو ١٩٨٠. ويرى د. مصطفي الحفناوي ضرورة إطلاق سياسة تمليك مساكن الدولة " الفاخر والشعبي" وإلغاء لجان تقدير الإيجارات وأي تدخل حكومي آخر. وهاجم أوامر التكليف لأنها مسئولة عن التدهور في مستوى التشييد والأسعار. (٣٦) وهو من أنصار إطلاق الإسكان للعرض والطلب حتي يتسنى تشجيع القطاع الخاص باستثمار أمواله في هذا القطاع. (٣٧) أما المساعدات الخارجية في مجال الإسكان فيرى أن

الطرف الأجنبي يقوم بتقديم الخبراء والدراسات بحيث يسترد جزءا كبيرا من المنحة المقدمة منه. (٣٨) وقداهتم د. مصطفي الحفناوي مع د. مصطفى خليل رئيس الوزراء بالدراسة العلمية المتعمقة لمشكلة الإسكان والتي تبلورت في الدراسة المعروفة باسم السياسة القومية للإسكان التي نشرت في ثمانية مجلدات .

والجدير بالذكر أن المهندس إبراهيم شكري زعيم المعارضة قدم استجوابا له علي ضوء بيان الحكومة عن تناقص إنتاج الأسمنت وعدم وفاء برنامج الإسكان للمتطلبات العاجلة لجماهير الشعب ورفع أسعار مواد البناء، وبأن السياسة الغير مدروسة لا تؤدي للمساعدة في حل مشكلة الإسكان بما ينذر بأخطار جسيمة تهدد سلام المجتمع.(٣٩)

٥ – اللواء مهندس / محسن عبد الفتاح صدقي:

من مواليد المنصورة في يوليه ١٩٣٠ . تخرج في جامعة القاهرة/ كلية الهندسة – قسم مدني عام ١٩٥٢ والتحق بالكلية الحربية وتخرج فيها عام ١٩٥٤ ثم تدرج في مختلف مناصب سلاح المهندسين حيث شغل منصب رئيس الجهاز المركزي للمشروعات الكبرى للقوات المسلحة ورئيس الهيئة الهندسية للقوات المسلحة. وآخر منصب عسكري كان يشغله هو مساعد وزير الدفاع للشئون الهندسية عام ١٩٨٢.(٤٠) وقد عين وزيرا للإسكان والمرافق في الوزارة التي تشكلت برئاسة كمال حسن علي في سبتمبر ١٩٨٤ وحتى سبتمبر ١٩٨٥.

ومن متابعة البيانات والتصريحات التي أدلى بها م. محسن صدقي

يمكن تحديد أهم معالم سياسته الإسكانية في إعطاء الأولوية للإسكان الشعبي لإتمام العدد المقرر لها في الخطة الخمسية. (٤١) وتنشيط دور التعاونيات لتقوم بدورها في إسكان الشباب، (٤٢) ووضع خطة لإنهاء الاختناقات في مواد البناء ووقف استيرادها عام ١٩٩٠، إلي جانب تنفيذ مشروع إسكاني جديد يتضمن إقامة أحياء كاملة المرافق والخدمات للقضاء علي ظاهرة سكان المدافن بمدينة القاهرة.(٤٣)

والجدير بالذكر أن على سلامة عضو مجلس الشعب عن حزب الوفد قام باستجوابه عن المخالفات والخسائر بقطاع إنتاج الأسمنت واستيراده، كما وجه إليه عددا من الأسئلة في البرلمان التي انتقدت سياسته في الوعود التي لم تتحقق، وظاهرة انهيار المباني القديمة والحديثة وعدم توفير مساكن للإيواء العاجل وعجز قطاع المقاولات عن الالتزام بمسئولياته، وارتفاع أسعار مواد البناء وتضاعف أسعار شقق التمليك.(٤٤)

٦ - عبد الرحمن لبيب :

من مواليد عام ١٩٢٤ وحاصل علي بكالوريوس هندسة قسم مدني عام ١٩٤٥. عمل بمؤسسة الإسكان والتعمير حتي وصل إلي مدير عام المؤسسة ثم اختير رئيسا لمجلس إدارتها عام ١٩٧٣ وتولى منصب رئيس شركة المعادي للتنمية والتعمير عام ١٩٧٥ ثم عين رئيسا للهيئة العامة لتعاونيات البناء والإسكان حتي عام ١٩٨٤.(٤٥) ثم وزيرا للإسكان والمرافق في الوزارة التي تشكلت برئاسة د. علي لطفي في سبتمبر ١٩٨٥ وحتى نوفمبر ١٩٨٦.

وحل مشكلة الإسكان في رأيه يدور حول محورين : (الأول ، التوسع في الامتداد العمراني صوب الصحراء وتجهيز الأرض بالمرافق وتقسيمها وبيعها للمواطنين الذين يتولون بناءها . والثاني يدور حول الاهتمام بتعاونيات الإسكان حيث تشكل ركيزة هامة في اتجاه حل الأزمة وتناسب محدودي ومتوسطي الدخل وهم أغلبية الشعب الذين يعانون من الأزمة.(٤٧) لذلك فلقد أعد مشروعا بتعديل قانون الجمعيات التعاونية للإسكان يستهدف رقابة نشاط هذه الجمعيات. (٤٨)

٧ - م. حسب الله الكفراوي :

من مواليد دمياط في ١٩٣٠/١١/٢٢ . تخرج في جامعة الإسكندرية/ كلية الهندسة - مدني عام ١٩٥٥. شغل منصب رئيس الجهاز التنفيذي لمشروعات تعمير منطقة القناة وعين محافظا لدمياط عام ١٩٧٦. (٤٩) وعين وزيرا للإسكان والتعمير في الوزارة برئاسة ممدوح سالم في ١٩٧٧/١٠/٢٥ واستمر في الوزارة طوال فترة البحث حيث عين وزيرا للتعمير وتنمية المجتمعات الجديدة عامي ١٩٧٩/٧٨ ثم وزيرا للتعمير ووزير الدولة للإسكان واستصلاح الأراضي ١٩٨٣/١٩٨٠ وبعدها وزيرا للتعمير والمجتمعات الجديدة واستصلاح الأراضي ١٩٨٥/١٩٨٤ ثم وزيرا للإسكان والمرافق والتعمير والمجتمعات العمرانية الجديدة ١٩٨٦/١١/١١.

ومن متابعة بيانات وتصريحات م.حسب الله الكفراوي يتضح اهتمامه بسياسة إقامة المجتمعات العمرانية الجديدة فهو يرى " أن مصر

تعاني من أزمة طاحنة للإسكان وحوالي ٤٠٪ من هذه الأزمة تتركز في القاهرة العاصمة بينما الأربع والعشرون محافظة الأخرى تمثل ٦٠٪ من الازمة والسبب تزايد عدد سكان القاهرة بمعدل ٤ر٨٪ سنويا بينما معدل الزيادة السكانية علي مستوى الجمهورية لا يتعدى ٦ر٢٪ لذلك فالحل هو إقامة تلك المجتمعات الجديدة". (٥٠) وأطلقت عليه جريدة مايو لقب " فلاح" بدرجة وزير. (٥١) ومن أهم الإنجازات التي تمت في عهده أنه في الفترة من ١٩٨١ -١٩٨٧ تم بناء ٨٦٥ ألف شقة، بينما لم يتم في الفترة من ١٩٦١ - ١٩٨١ سوى بناء حوالي ٨٠٠ ألف وحدة سكنية فقط! كما تم إعادة تغيير شبكة الصرف الصحي بالقاهرة الكبرى ورفع الطاقة الإنتاجية لمرفق المياه في القاهرة والإسكندرية. (٥٢) وتم تحقيق الاكتفاء الذاتي في بعض مواد البناء ورفعت استثمارات الخطة من ٤٧٥ مليون جنيه إلي ٧٥٠ جنيه لمواجهة متطلبات بناء ١٢٠ ألف وحدة سنويا كما تم البدء في بناء ١٨ مدينة جديدة. (٥٣)

من الاستعراض السابق لنخبة الوزراء الذين تولوا مسئولية وزارة الإسكان يمكن استنتاج بعض الملاحظات:

١- أن جميع من تولوا هذا المنصب من العنصر المدني باستثناء اللواء محسن صدقي الذي ينتمي إلي العنصر المدني والعسكري معا. كما أنهم جميعا من التكنوقراط ومصدر التجنيد النخبوي هي كلية

الهندسة لجميع الوزراء دون استثناء.

٢ -أن الخلفية المهنية تدل علي أن وزراء الإسكان قد عملوا في مجالات مختلفة ذات صلة بالإسكان وأن سياستهم الإسكانية قد تأثرت بتلك الخلفية. فعلي سبيل المثال فإن اهتمام م. عبد الرحمن لبيب بالبعد التعاوني في مجال الإسكان إنما يرجع إلي فترة توليه رئاسة الهيئة العامة لتعاونيات البناء والإسكان. كما أنه ليس من المستغرب أن تتم أضخم دراسة متعمقة لمشكلة الإسكان في فترة تولي د. مصطفى الحفناوي ود. مصطفى خليل للوزارة إيمانا منهما بأهمية البحث العلمي في التصدي للمشكلة.

٣ – إن أقصر فترة تولي فيها وزير إسكان منصبه هي الفترة التي تولاها م. أحمد طلعت توفيق (خمسة أشهر) في عهد السادات وبأن أطول فترة ظل فيها وزير إسكان في منصبه هي الخاصة بالمهندس حسب الله الكفراوي حيث ظل وزيرا للإسكان والتعمير في الفترة ١٩٧٥/١٩٨٦ وحتى ١٩٩٣ .

٤ – إن هناك اتجاها عاما في تصريحات وزراء الإسكان في عهد الرئيس السادات لتشجيع القطاع الخاص وتحديد دور الدولة في عملية الإسكان وأن ذلك قد عكس سياسة الانفتاح الاقتصادي التي تبنتها الدولة، بينما يلاحظ أن وزراء الإسكان في عهد الرئيس مبارك قد اهتموا بالتعاونيات وبإنشاء المدن والمجتمعات العمرانية الجديدة وأن تلك السياسة قد عكست اهتماما أكبر من جانب النخبة بذوي الدخول المحدودة.

٥ – إن فترة حكم السادات تميزت بتعدد تشكيلاتها الوزارية وكثرة من تولوا منصب وزير الإسكان حيث تولاه خمسة وزراء علي التوالي: عثمان أحمد عثمان: حسن محمد حسن، حسب الله الكفراوي، أحمد طلعت توفيق ود. مصطفى الحفناوي ، هذا بالإضافة إلي منصب وزير الدولة للإسكان الذي اختفي في عهد الرئيس مبارك. بينما استمر م. حسب الله الكفراوي في الوزراة طوال فترة حكم الرئيس مبارك بسبب إنجازاته المميزة في مجالات الإسكان والتعمير التي استطاع من خلالها الحصول علي ثقة رئيس الدولة. وقد تولى منصب وزير الإسكان والمرافق في الفترة من سبتمبر ١٩٨٤ وحتى نوفمبر ١٩٨٦ كل من اللواء محسن صدقي والمهندس عبد الرحمن لبيب وهو مؤشر علي استقرار نسبي في رسم السياسات العامة للإسكان في العهد الثاني.

٦ – لا شك أن البصمة التي تركها جميع من تولوا مسئولية وزارة الإسكان قد اختلفت من وزير إلي آخر. وبأنه من أكثر هؤلاء الوزراء تأثيرا في تحديد مسار السياسات العامة للإسكان في خلال الفترة محل البحث وأكثرهم بروزا هما م. عثمان أحمد عثمان وم. حسب الله الكفراوي للأسباب السابق ذكرها.

ثالثا : الوزارات والجهات الأخرى ذات الصلة الوثيقة بسياسة الإسكان:

هناك بعض الوزارات التي يتم التنسيق بينها وبين وزارة الإسكان عند وضع وتنفيذ سياسة الإسكان، وهناك وزارات أخرى لها دورها المتميز في

إقامة المشروعات الإسكانية الضخمة وأهم تلك الوزارات: الحكم المحلي ، الدفاع، الأوقاف ، والثقافة/ هيئة الآثار. وذلك دون إغفال الدور الذي تقوم به بعض الوزارات السيادية مثل وزارة التخطيط ووزارة الاقتصاد. وفيما يلي عرض لدور كل من هذه الوزارات:

١ - الحكم المحلي :

منذ مطلع عام ١٩٧٥ وإنشاء جهاز التعمير اتفق علي أن يتم التعاون مع الحكم المحلي لإنشاء أكبر عدد من الوحدات السكنية من مختلف المستويات وخاصة للفئات محدودة الدخل. (٥٤) وصدر القانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٧ في شأن تأجير وبيع الأماكن وكذا قرار رئيس مجلس الوزراء التنفيذي رقم ١١٠ في ١٩٧٨/١/٢٩ الذي حدد فيه سياسة وأسلوب تمليك كل ما يتبع المحافظات من وحدات. ويحدد القرار نسبا معينة لتوزيع المساكن ويطلق يد المحافظ في توزيع ٢٥٪ منها. (٥٥)

وقد نص قانون نظام الحكم المحلي رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ في المادة ٢٨ - فقرة ١ - (٥٦) أنه " يجوز للمحافظ بعد موافقة المجلس الشعبي المحلي للمحافظة وفي حدود القواعد العامة التي يضعها مجلس الوزراء أن يقرر قواعد التصرف في الأراضي المعدة للبناء المملوكة للدولة ووحدات الحكم المحلي في نطاق المحافظة وقواعد التصرف في الأراضي القابلة للاستزراع. ويجوز أن تنظم هذه القواعد الحالات التي يتم فيها التصرف في هذه الأراضي دون مقابل لأغراض التعمير والإسكان واستصلاح الأراضي وتهيئتها للزراعة". ثم جاء قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٧٠٧

لسنة ١٩٧٩ بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون نظام الحكم المحلي ونصت المادة ٧ -١ منه علي أن تتولى المحافظة في مجال الإسكان والشئون العمرانية والمرافق البلدية اقتراح مشروعات التخطيط العمراني في دائرتها والموافقة علي الخطط والمشروعات العامة المتعلقة بالإسكان والتشييد والمرافق. كما تتولى - طبقا للقواعد التي يضعها مجلس الوزراء - تمويل وإنشاء مشروعات الإسكان الاقتصادي والتصرف في الأراضي المعدة للبناء المملوكة للدولة ووحدات الحكم المحلي. وتباشر الوحدات المحلية كل في دائرة اختصاصها أمورا منها : تقرير احتياجات مواد البناء والعمل علي توفيرها ووضع قواعد توزيعها، وإنشاء وإدارة وتشغيل وصيانة عمليات المياه والصرف الصحي، وتطبيق القوانين والأحكام واللوائح المتعلقة بأعمال التنظيم وتقسيم الأراضي والمباني، إلي جانب الإشراف علي الجمعيات التعاونية للإسكان.

وتجدر الإشارة إلي أن القانون رقم ١٤٥ سنة ١٩٨٨، (٥٧) الصادر لتعديل بعض أحكام القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ الخاص بنظام الحكم المحلي قد ترتب عليه تغيير في بعض اختصاصات المحافظ حيث نصت المادة ٢٦ (فقرة أولى) على أن " يعتبر المحافظ ممثلا للسلطة التنفيذية بالمحافظة ويشرف علي تنفيذ السياسة العامة للدولة وعلي مرافق الخدمات والانتاج في نطاق المحافظة" . وكانت تلك المادة تنص قبل التعديل علي أن " المحافظ ممثل لرئيس الجمهورية ويتولى الإشراف علي تنفيذ السياسة العامة للدولة ويكون مسئولا عن كفالة الأمن الغذائي ورفع كفاءة الإنتاج

الزراعي والصناعي بالمحافظة". كما أقر القانون ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ مسئولية المحافظ أمام رئيس مجلس الوزراء. وتثار بعض التساؤلات بخصوص دور المحليات في مجال الإسكان ومدى التزام المحافظات بالخطة العامة للدولة وما إذا كان يحدث في بعض الأحيان صدام بين وزارة الإسكان وبعض المحافظين حول السياسة أو تنفيذها في المحافظة؟

في هذا الصدد أثيرت انتقادات برلمانية بشأن عدم التزام بعض المحافظات بإنجاز عدد الوحدات السكنية المنصوص عليها في الخطة، والمطالبة بتشكيل فريق عمل لمتابعة المشروعات الإسكانية الكبرى في جميع المحافظات التي تقوم بها الوحدات المحلية. (٥٨) أيضا أبرز بعض أعضاء مجلس الشعب مسألة استئثار بعض المحافظات بمعظم الاعتمادات في مجال الإسكان في حين يخصص لمحافظات جنوب الصعيد مبالغ زهيدة جدا، (٥٩) هذا بالإضافة إلى ضآلة الاعتمادات المخصصة للإسكان الشعبي. (٦٠) إلا أن أكثر الموضوعات التي أثارت جدلا هي تلك المتعلقة بمخالفة قواعد توزيع الوحدات السكنية في المحافظات ومنها التجاوزات التي حدثت في توزيع المساكن الاقتصادية والفاخرة بمدينة أسيوط، ومخالفة ذلك لخطة إسكان الدولة.(٦١) أيضا التعارض في طرق توزيع المساكن بين المستوى القومي والمحلي وضرورة وجود طريقة موحدة لتوزيع المساكن.(٦٢) لضمان عدالة التوزيع . وكانت عدالة التوزيع ومسئولية المحافظ واللجان الشعبية موضوع الاستجواب الذي تقدم به العضو مكرم عبد اللطيف من (حزب الأحرار).(٦٣) والذي وجهه إلي كل من وزير الدولة للحكم المحلي ووزير الإسكان والتعمير بالنسبة للوحدات السكنية المخصص تمليكها للعائدين من الخارج والتي قامت وزارة الإسكان والتعمير بتسليمها إلي محافظة

القاهرة التي قامت بتأجيرها (وليس تمليكها) دون إعلان أو إجراء القرعة اللازمة وبإيجار زهيد قدره ٦٥٠ قرشا للشقة الواحدة لمستأجرين يمتون بصلات وتربطهم علاقات بأصحاب السلطة.

ومن المفروض أن تلك الوحدات تمتلكها وزارة الإسكان والتعمير وليس للمحافظة حق تأجيرها. لهذا فقد قامت الوزارة بوقف تأجير الوحدات السكنية ونشأ عن ذلك إشكال بين المحافظة ووزارة الإسكان والتعمير. لأن جهاز التعمير يحدد النسب المخصصة للبيع والإيجار طبقا لخطة مدروسة وتخصص حصيلة بيع الوحدات لبناء الإسكان الاقتصادي. لذلك فإن قيام المحافظة بالتأجير بدلا من التمليك وفقا للقواعد الموضوعة تسبب في إرباك خطة الدولة. وقد تسبب ذلك في تداخل أجهزة الدولة التنفيذية وتنازع الاختصاص فيما بينها. وقد عالجت الفقرة الأخيرة من المادة(٢٩) من القانون ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ هذه المسألة حين نصت علي أن " لرئيس مجلس الوزراء أن يعقد اجتماعات دورية مشتركة بين الوزراء والمحافظين لمناقشة وسائل دعم التعاون والتنسيق بين الوزارات والمحافظات وتبادل الرأي في أسلوب تذليل ما قد يعترض نشاط وحدات الإدارة المحلية من عقبات".

٢ - وزارة الدفاع:

بالإضافة إلي الدور الذي تقوم به وزارة الدفاع في تنفيذ بعض المشروعات الإسكانية، فإن موافقة وزارة الدفاع شرط أساسي قبل البدء في استغلال بعض المناطق الصحراوية. وفي هذا ينص القانون رقم ١٤٣ لسنة ١٩٨١ في شأن الأراضي الصحراوية في المادة الثانية فقرة(١) "يصدر وزير الدفاع قرارا بتحديد المناطق الاستراتيجية ذات الأهمية العسكرية من الأراضي الصحراوية التي لا يجوز تملكها،

الدفاع وبالشروط التي يحددها".(٦٥) كما نصت الفقرة(د) " لمجلس الوزراء بناء على طلب وزير الدفاع نزع ملكية الأراضي الصحراوية والعقارات المقامة عليها أو الاستيلاء عليها استيلاء مؤقتا إذا اقتضت ذلك دواعي المحافظة علي سلامة الدولة وأمنها القومي الخارجي أو الداخلي أو المحافظة علي الآثار. كما جاء قرار نائب رئيس مجلس الوزراء ووزير الدفاع والإنتاج الحربي رقم (١٨٨) لسنة١٩٨٢ بشأن تحديد المناطق الاستراتيجية ذات الأهمية العسكرية من الأراضي الصحراوية التي لا يجوز تملكها فنصت المادة ١: تقسم المناطق الصحراوية بجمهورية مصر العربية من وجهة النظر العسكرية إلي الآتي:

١ - مناطق عسكرية استراتيجية: ولا يسمح بإقامة أية مشروعات عمرانية وزراعية وصناعية بها وذلك بعد تصديق وزارة الدفاع وبالشروط العامة المرفقة بهذا القرار.

٢ - مناطق مفتوحة : يمكن إقامة أية مشروعات بهذه المناطق مع مراعاة الآتي:

أ - إخطار القوات المسلحة لوضع مطالبها من المشروع إذا كانت لها مطالب عسكرية.

ب - عدم زيادة الارتفاع للمباني أو المنشآت عن خمسة وعشرين مترا وتؤخذ موافقة القوات المسلحة للارتفاعات الأعلي. (٦٦)

ولقد أثارت مسألة الأراضي التي تستغلها القوات المسلحةوخاصة نتيجة لموقع تلك الأراضي في المناطق المركزية والدور الذي يمكن أن تلعبه في حل أزمة الإسكان جدلا ونقاشا واسعا داخل البرلمان وطالب البعض بنقل معسكرات وثكنات القوات المسلحة خارج المدن. واهتمت

الحكومة بهذا الموضوع وتقدمت بمشروع قانون لمجلس الشعب بشأن اعتبار ما تخليه القوات المسلحة من الأراضي والعقارات المملوكة للدولة من أملاك الدولة الخاصة وأسلوب التصرف في هذه الاموال. (٦٧) وهذا المشروع يهدف إلي استثمار بعض الأراضي التي تضع القوات المسلحة يدها عليها وذلك عن طريق إنشاء صندوق خاص تودع به حصيلة بيع هذه الأراضي علي أن تخصص هذه الحصيلة لبناء مدن عسكرية جديدة أو مساكن لأسر العسكريين والمدنيين العاملين بالقوات المسلحة. وقد قامت بدراسة مشروع القانون لجنة مشتركة تكونت من لجنة الشئون الدستورية والتشريعية ومكاتب لجان الإسكان والمرافق العامة والتعمير والدفاع والأمن القومي والتعبئة القومية، والخطة والموازنة والحكم المحلي والتنظيمات الشعبية.

وأثناء مناقشة تقرير اللجنة في المجلس طالب ممثلو الأحزاب المعارضة بتحديد الأراضي التي تخضع لأحكام هذا المشروع علي أن تكون داخل المدن التي أقيمت عليها ثكنات عسكرية قديمة يمكن نقلها خارج المدن. وحذر العضو أحمد محمد أبو زيد (وطني ديمقراطي) بأن هذا المشروع سيؤدي إلي أن يئول إلي ملكية القوات المسلحة ما يقرب من ٩٨٪ من أراضي محافظات الشرقية ومنطقة قناة السويس والبحر الأحمر ومرسي مطروح وغيرها من المحافظات وبهذا تنتهي إمكانية قيام هذه المحافظات بإنشاء مشروعات لتنميتها. واتهم القوات المسلحة بإهدار دور المحليات والقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ والخاص بنظام الحكم المحلي حين قامت بوضع خرائط لمناطق مثل القناة وسيناء دون إشراك المحليات سواء كمجالس محلية أو كهيئات. وطالب العضو محمد خليل حافظ (وطني ديمقراطي) بأن تئول أموال بيع هذه الأراضي إلي موازنة الدولة

ليعاد توزيعها توزيعا عادلا.(٦٨) ونتيجة للمعارضة الشديدة التي واجهت مشروع القانون في المجلس أعيد إلي اللجنة المشتركة مرة أخرى. ويمتابعة المضابط بحثا علي مآل مشروع القانون هذا، تبين أنه قد صدر قرار من رئيس الجمهورية رقم ٥٠٠ لسنة ١٩٨١ في أثناء الاجتماع غير العادي لمجلس الشعب في سبتمبر ١٩٨١ باسترداد مشروع القانون بعد أن منعت المعارضة الشديدة له من تمريره داخل المجلس.(٦٩)

وزارة الأوقاف :

تقوم وزارة الأوقاف ببناء العديد من الوحدات السكنية ويتساءل البعض عن الدور الذي تقوم به في حل مشكلة الإسكان. ويجدر التنويه بأن قانون الهيئة يلزمها باستغلال أصول الوقف الاستغلال الأمثل الذي يحقق أكبر عائد لاستخدامه في مواجهة احتياجات الوزارة وتنفيذ شروط الواقفين. وبذلك فإن الوزارة تقوم بتشييد العمارات من المستوى المتوسط أو المتميز إلي جانب تشييد وحدات من الإسكان الإداري وبذلك فهي لا تساهم في توفير وحدات الإسكان الشعبي والاقتصادي الذي تحتاج إليه الغالبية العظمى من الشعب من ذوي الدخول المحدودة. (٧٠)

وقد صدر قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٨٦٩ لسنة ١٩٨٢ بشأن نسب تملك الوحدات السكنية لعمارات الأوقاف، (٧١) كما صدر القرار الوزاري رقم ٧٤ لسنة ١٩٨٢ بنفس الخصوص. وقد نص القرار المذكور بتوزيع الشقق بالنسب التالية:

١٠٪ للمتزوجين حديثا خلال سنتين - ١٠٪ للمنقولين حديثا خلال سنتين.

١٠٪ لجهاز المدعي الاشتراكي وأعضاء الهيئات القضائية - ٢٠٪

لموظفي هيئـــة الأوقـــاف .

١٠٪ لأفراد القوات المسلحة- ١٠٪ لأعضاء هيئات التدريس بالجامعات.

١٠٪ للحالات الاجتماعية الملحة والحالات الطارئة التي يصدر بها قرار من المحافظ المختص.

١٥٪ لحالات الإخلاء الإداري (الهدم أو نزع الملكية) - ٥٪ للمبعوثين والعائدين من الخارج، وتملك بالتقسيط ٦٠٪ من هذه الشقق كما تملك ٤٠٪ منها نقدا. ويقوم الجهاز المركزي للمحاسبات بالرقابة للاطمئنان علي سلامة عملية تنفيذ المشروعات الإسكانية التي تقوم بها الوزارة.

وقد اعترضت المجالس المحلية في جميع المحافظات علي النسب التي توزع بها هذه الشق كما واجهت انتقادا من داخل مجلس الشعب لتخصيصها جميعا للتمليك. وهنا تجدر الإشارة إلى أن اللجنة المشتركة المكونة من لجنة الشئون الدينية والاجتماعية والأوقاف ولجان الإسكان والمرافق العامة والتعمير والحكم المحلي والتنظيمات الشعبية والشئون الدستورية والتشريعية قامت بدراسة موضوع سؤال بهذا الشأن. (٧٢) وقد أكدت اللجنة في تقريرها أن هيئة الأوقاف المصرية لا ينطبق عليها قانون الإسكان في عرضها جميع وحداتها السكنية للتمليك دون طرح نسبة للتأجير. (٧٣) كما أثارت أسعار هذه الشقق تحفظا ومعارضة من جانب بعض الأعضاء البرلمانيين حيث طالبوا وزارة الأوقاف بإنشاء مساكن شعبية تفي بحاجة الطبقات الشعبية والفقيرة خاصة وأن وزارة الأوقاف كانت في الماضي تقوم بإنشاء مساكن شعبية بإيجار رمزي مثل الوحدات السكنية التي أنشأتها في حي المناصرة . (٧٤)

٤ - وزارة الثقافة / هيئة الآثار:

نص القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٨٣ الخاص بحماية الآثار [٧٥] علي عدم جواز منح تراخيص للبناء في المناطق الأثرية حيث جاء في المادة (٣ فقرة أولي) " تعتبر أرضا أثرية الأراضي المملوكة للدولة التي اعتبرت أثرية بمقتضي قرارات أو أوامر سابقة علي العمل بهذا القانون أو التي يصدر باعتبارها كذلك قرار من رئيس مجلس الوزراء بناء علي عرض الوزير المختص بشئون الثقافة" . كما نصت المادة (٢٠) علي أنه " لا يجوز منح رخص للبناء في المواقع أو الأراضي الأثرية" .

والجدير بالذكر أن هذا القانون قد صدر في أعقاب واقعة برلمانية خاصة بمنطقة عرب اليسار وهي من أهم المناطق الأثرية في منطقة القلعة عموما والتي يقطنها عشرة آلاف أسرة (حوالي ثلاثين ألف نسمة) وقد كانت مهددة بالإزالة بعد أن تهدمت مبانيها . لذلك فلقد تقدم كل من العضوين فايدة كامل وعطية أبو سريع باقتراح برغبة بشأن الموافقة علي منح ترخيص للبناء والترميم للمباني الآيلة للسقوط لمنطقة عرب اليسار مع مراعاة الطابع الأثري لها . [٧٦] وأحيل الاقتراح إلي لجنة مشتركة من : لجنة الحكم المحلي والتنظيمات الشعبية، ومكتبي لجنتي الإسكان والمرافق العامة والتعمير، والثقافة والإعلام والسياحة . وقد جاء رأي وزير الثقافة متفقا مع تقرير اللجنة في عدم الموافقة علي منح تراخيص بناء جديدة وأن يقتصر الأمر علي ترميم المباني الآيلة للسقوط مع المحافظة علي الطابع الأثري للمنطقة،[٧٧] وذلك دعما لمكانة مصر السياحية . [٧٨]

د- المجالس القومية المتخصصة:

نص الدستور في المادة (١٦٤) علي إنشاء مجالس متخصصة عل المستوى القومي تعاون في رسم السياسة العامة للدولة في جميع مجالات النشاط القومي.(٧٩) وتكون هذه المجالس تابعة لرئيس الجمهورية، ويحدد تشكيل كل منها واختصاصاته قرار من رئيس الجمهورية . وقد أصدر رئيس الجمهورية القرار رقم ٦١٥ لسنة ١٩٧٤ لإنشاء تلك المجالس والتي تكونت وفقا للترتيب الزمني من :

- المجلس القومي للتعليم والبحث العلمي والتكنولوجيا.
- المجلس القومي للإنتاج والشئون الاقتصادية.
- المجلس القومي للثقافة والفنون والآداب والإعلام.
- المجلس القومي للخدمات والتنمية الاجتماعية.

ويشكل كل مجلس من عدد من الأعضاء من ذوي الخبرات الفنية البارزة في المجال المتعلق بنشاط المجلس ويصدر بتعيينهم قرار من رئيس الجمهورية. ويعين رئيس الجمهورية مقررا لكل مجلس من بين أعضائه. وفي حالة حضور رئيس الجمهورية إحد جلسات المجلس تكون له رياسته.

وقد أصدر رئيس الجمهورية القرار رقم ٢٣٨ لسنة ١٩٧٩ بتشكيل المجلس القومي للخدمات والتنمية الاجتماعية وهو المجلس المختص بالإسكان والتعمير والحكم المحلي والتنمية الإقليمية إلي جانب مجالات أخرى كالتنمية الإدارية والخدمات الصحية والرعاية الاجتماعية والسياسة السكانية والشباب والرياضة والعدالة والتشريع والقوى العاملة.(٨٠)

ويتكون هذا المجلس من ٢٢ عضوا ويجتمع في المتوسط مرتين كل شهر.

وقد قامت شعبه الإسكان والتعمير بعدة دراسات تغطي النواحي المختلفة لقضية الإسكان. وتقوم الشعبة بعرض الدراسة التي تقوم بها علي المجلس ثم ترفع بعد ذلك لرئيس الجمهورية. ومن أهم هذه الدراسات " سياسة صناعة التشييد والمقاولات" (١٩٨٢/١٢/٢٢)، " وسياسة النهوض بمرفقي مياه الشرب والصرف الصحي" (١٩٨٣/٦/٩)، " والسياسة العامة لمواجهة مشكلات العاصمة (١٩٨٥/٥/٤) ومشكلات الإسكان ووسائل مواجهتها (١٩٨٦/١/١٩) وغيرها من الدراسات الجادة والمتعمقة.

ختـام :

استعرض هذا المبحث الدور المحوري الذي تلعبه السلطة التنفيذية في صنع السياسات العامة في مجال الإسكان. وتبين أن بيان الحكومة يحدد الخطوط العريضة لتلك السياسة بناء علي توجيهات رئيس الجمهورية . كما يلعب وزراء الإسكان دورا مختلفا في درجة أهميته وفقا لعدة عوامل منها الثقل السياسي للوزير ، واهتماماته وفترة استمراره في الوزارة . ولا شك أن البصمة التي تركها وزراء الإسكان خلال الفترة محل البحث علي سياسات الإسكان لم تكن واحدة أو حتي متشابهة. أما عن آليات تنفيذ السياسة فهي تتم عن طريق وزارة الإسكان التي شهدت عدة تغييرات مؤسسية ما بين الدمج والانفصال عن مجالات أخرى كالتعمير والمرافق والتشييد. وأحيانا يؤدي الغموض في الاختصاصات إلي حدوث صراع أو تداخل بين وزارة الإسكان وبعض الوزارات الأخرى. بل إن بعض تلك الوزارات تحمل حق النقض في بعض المسائل التي تعتبر من قبيل " الشئون الداخلية " لوزارة الإسكان كحق منح تراخيص البناء مما يحتم ضرورة التنسيق بينهم.

هوامش المبحث الأول

(١) المادة (١٥٣) من دستور ج.م.ع. ص ٤٣ .

(٢) المادة (١٣٨) من دستور ج.م.ع ص ٣٩ .

(٣) المادة (١٥٦) من دستور ج.م.ع.، ص٤٤ .

(٤) تم إعداد هذا الجدول من مراجعة الملفات الخاصة " باللجان الوزارية" في أرشيف مجلس الوزراء : الإدارة العامة للمحفوظات.

(٥) لقاء الباحث مع "أ.. حسين ربيع" أمين اللجنة الوزارية للإنتاج والخدمات الإنتاجية والمشرف علي اللجنة الوزارية للخدمات الاجتماعية في ١٩٩١/١/٩.

(٦) أمير الحكيم مسعد، مرجع سبق ذكره ص ١ .

(٧) المرجع السابق ص ٢ .

(٨) المسح الاجتماعي الشامل للمجتمع المصري ١٩٥٢ - ١٩٨٠ ، مرجع سبق ذكره ص ٤١٩ .

(٩) المرجع السابق ص ٤٢٢ .

(١٠) الجمهورية ٢٦ أبريل ١٩٧٤ .

(١١) المسح الاجتماعي الشامل للمجتمع المصري، مرجع سبق ذكره ص٤٢٣ .

(١٢) الأهرام ٢ أبريل ١٩٧٦ .

(١٣) الأهرام ٥ أكتوبر ١٩٧٨ .

(١٤) الأهرام ١٥ مايو ١٩٨٠ .

(١٥) الأهرام ٣٠ يونيه ١٩٨٠ .

(١٦) الفصل التشريعي الثالث، دور الانعقاد العادي الأول ، مضبطة (٩١) في ١٤ يونيه ١٩٨٠ ص ٨٤٤٣ ، ص ٨٤٤٤ .

(١٧) الأهرام ٥ يناير ١٩٨٥ .

(١٨) الأهرام ١٤ اكتوبر ١٩٨٦ .

(١٩) Frank Tachau, Political Elities & Political Development in the Middle East (New York : Schenkman Publishing co., 1975) P. 10.

(٢٠) م . عثمان أحمد عثمان ، صفحات من تجربتي (القاهرة : المكتب المصري الحديث، ١٩٨١) ص ٢٥٧ .

(٢١) الأهرام ١٩٦٥/٨/٢٨ .

(٢٢) الأهرام ١٩٦٩/١٠/١٠ (انظر لهذا الجزء جريدة الأهرام: ملف الشخصيات).

(٢٣) م. عثمان أحمد عثمان ، مرجع سبق ذكره ص ٤٦١ ولقاء الباحث معه في ١٩٩٠/٩/٣٠ .

(٢٤) الأهرام ١٩٧٤/٧/١ .

(٢٥) م. عثمان أحمد عثمان، مرجع سبق ذكره ص ٨٧ .

(٢٦) المرجع السابق ص ٦٠٥ .

(٢٧) لقاء الباحث مع م. عثمان أحمد عثمان في ١٩٩٠/٩/٣٠ .

(٢٨) م. عثمان أحمد عثمان ، مرجع سبق ذكره ص ٤٨٨.

(٢٩) د. ميلاد حنا، الإسكان والمصيدة (دار المستقبل العربي: ١٩٨٨) ص٧٤ .

(٣٠) الأهرام ١٩٧٤/٩/٢٢ .

(٣١) لمزيد من التفاصيل عن م. عثمان أحمد عثمان كنموذج مؤثر علي صانع القرار، انظر المبحث الخاص بدور القوى غير الرسمية.

(٣٢) الأهرام ٤ مارس ١٩٧٧ .

(٣٣) الأهرام ٢٦ أكتوبر ١٩٧٧ .

(٣٤) الأخبار ١٩٧٨/٨/١٣.

(٣٥) لقاء الباحث مع د. مصطفى الحفناوي ١٩٩٠/٩/٢٤ .

(٣٦) الفصل التشريعي الثالث، دور الانعقاد العادي الثالث، مضبطة (١٤) في ١٩٨١/١٢/٢١ .

(٣٧) الأهرام ٢٧ نوفمبر ١٩٧٨ .

(٣٨) رأي د. مصطفي الحفناوي أثناء لقاء الباحث معه في ١٩٩٠/٩/٢٤.

(٣٩) الجمهورية ١٩٧٩/٣/١٨ .

(٤٠) الأخبار ١٩٨٤/٧/١٧ .

(٤١) الأهرام ١٩٨٤/٧/١٩.

(٤٢) الأهرام ١٩٨٤/٨/٨.

(٤٣) الأهرام ٥/١١/ ١٩٨٤.

(٤٤) الأهرام ١٩٨٤/٧/٢٤.

(٤٥) الأهرام ١٩٨٥/٤/٢٦.

(٤٦) الأخبار ١٩٨٥/٩/٦.

(٤٧) المصور ١٩٨٥/٩/١٣.

(٤٨) الأهرام ١٩٨٦/٤/١٩.

(٤٩)الأهرام ١٩٧٦/١١/١٣ .

(٥٠) آخر ساعة ١٩٨٦/١/١٤.

(٥١) جريدة مايو ١٩٨٨/١٢/١٢.

(٥٢) حديث مع م. حسب الله الكفراوي وزير الإسكان والتعمير في أخبار اليوم ١٩٨٧/٨/٢٩.

(٥٣) رد م. حسب الله الكفراوي وزير الإسكان والمرافق والتعمير على الاستجواب الموجه من العضو علوي حافظ عن عجز الوزارة في حل مشكلة الإسكان في الأخبار ١٩٨٧/١١/٢٩.

(٥٤) الفصل التشريعي الثاني، دور الانعقاد العادي الثاني، مضبطة (٥١) في ١٠ أبريل ١٩٧٨.

(٥٥) ونسب التوزيع المذكورة في القرار المشار إليه هي كالاتي: ٢٥٪ حالات إخلاء إداري. ٢٥٪ للمتزوجين حديثا، ١٥٪ للعاملين المنقولين إلي المحافظة، ١٠٪ لأفراد القوات المسلحة من أبناء المحافظة،

٢٥٪ يتم توزيعها بقرار من المحافظ لمواجهة الظروف المحلية الخاصة، انظر : الجريدة الرسمية العدد ٦ في ٩ فبراير سنة ١٩٧٨ .

(٥٦) النشرة التشريعية، العدد السادس: يونيه ١٩٧٩ (الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية، ١٩٨٣) ص ٢٧٧٥.

(٥٧) الجريدة الرسمية العدد ٢٣ تابع (١) في ٩ يونيه ١٩٨٨ .

(٥٨) الفصل التشريعي الرابع، دور الانعقاد العادي الثاني، مضبطة(٣٣) في ١٩٨٦/٢/٢٣، ص ١٣٦٩ ، انظر أيضا تقرير لجنة تقصي الحقائق عن الإسكان الشعبي في محافظة الإسكندرية في المبحث الخاص بالسلطة التشريعية.

(٥٩) الفصل التشريعي الرابع، دور الانعقاد العادي الأول، في ١٩٨٤/١٢/١٧، ص ٢٥٦١ .

(٦٠) الفصل التشريعي الثالث، دور الانعقاد العادي الثاني، مضبطة(٥٨) في ١٩٨١/٦/٧، ص ٥٤١١.

(٦١) الفصل التشريعي الثالث، دور الانعقاد العادي الأول ، ملحق رقم (٣) مضبطة (٣٥) في ١٢ يناير ١٩٨٠.

(٦٢) مضبطة (٧٠) في ٢١ أبريل ١٩٨٥ ، مرجع سبق ذكره ص ٤٧٠١.

(٦٣) الفصل التشريعي الثاني ، دور الانعقاد العادي الثاني، مضبطة(٥١) في ١٠ أبريل ١٩٧٨.

(٦٤) دليل هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة: مجموعة القوانين

والقرارات واللوائح حتي فبراير ١٩٨٤، ص ٨٢ .

(٦٥) المرجع السابق ص ٢٨٧ .

(٦٦) الفصل التشريعي الثالث، دور الانعقاد العادي الأول، مضبطة (٧١) في ١٩٨٠/٤/٢٦، ص ٦٧٧٩ .

(٦٧) الفصل التشريعي الثالث، دور الانعقاد العادي الأول ، مضبطة (١٠٥) في ٧ يوليه ١٩٨٠، ص ٩٨٧١.

(٦٨) الفصل التشريعي الثالث، الاجتماع غير العادي ، مضبطة (٣) في ١٤ ستمبر ١٩٨١، ص٤ .

(٦٩) الفصل التشريعي الثالث ، دور الانعقاد العادي الرابع، مضبطة (٧٢) في ٣٠ يونيه ١٩٨٣، ص ٥٥٨٢ .

(٧٠) الوقائع المصرية (العدد ٢٠٦) في ٧ سبتمبر ١٩٨٢ .

(٧١) الفصل التشريعي الثالث، دور الانعقاد العادي الرابع، مضبطة (٣٣) في ٣١ يناير ١٩٨٣.

(٧٢) ينص قانون الإسكان رقم ١٣٦ لسنة ١٩٨١ بأنه " لا يجوز للأفراد أو الهيئات تمليك أو إيجار شقق مفروشة بأكثر من الثلث".

(٧٣) الفصل التشريعي الرابع، دور الانعقاد العادي الأول، مضبطة (٣٣) في ١٦ ديسمبر ١٩٨٤، ص ٢٥٢٠ .

(٧٤) الجريدة الرسمية العدد (٣٢) تابع في ١١ اغسطس ١٩٨٣.

(٧٥) ملحق المضبطة (٥٦) في ٥ يونيه ١٩٨٢، ص ٤١٣٠ .

(٧٦) مضبطة (٦٤) في ١٦ مايو ١٩٨٣ ص ٤٣٦٦ ، ص ٤٣٦٧ .

(٧٧) هنا يمكن الإشارة إلي الدور الذي تلعبه أيضا وزارة السياحة في الإشراف علي المناطق السياحية التي يصدر بتحديدها قرار من وزير السياحة بعد موافقة مجلس الوزراء حيث حدد القانون رقم ٢ لسنة ١٩٧٣ في المادة الاولي فقرة (ب): " تنظيم استغلال المناطق السياحية يتم وفقا للشروط والمواصفات وقيود البناء التي تضعها وزارة السياحة في إطار الخطة الشاملة للتعمير والاستغلال السياحي". انظر: الجريدة الرسمية العدد ٩ في ١٩٧٣/٣/١ .

(٧٨) دستور ج.م.ع. ، ص ٤٧ .

(٧٩) المجالس القومية المتخصصة: الكشاف الموضوعي لدراسات المجالس القومية (١٩٨٠ - ١٩٨٧) الجزء الأول، ص ٨٣ .

المبحث الثانى

دور السلطة التشريعية

مقـــدمـــــة

اهتمت أدبيات السياسات العامة بالدور الذي تلعبه المجالس التشريعية وأثبتت أن تلك المجالس في العالم الثالث علي وجه العموم لا تساهم في توفير بدائل للسياسات العامة وإنما تحقق المساندة لمجلس الوزراء باعتباره الصانع الحقيقي لهذه السياسات وتكسب قرارات الحكومة الصبغة الشرعية.

ويتناول هذا المبحث دور السلطة التشريعية من خلال استعراض اختصاصات مجلس الشعب مع إلقاء الضوء علي الدور التشريعي والرقابي للمجلس في مجال الإسكان. كما يتناول المبحث الإطار التنظيمي للمجلس بالتركيز علي دور لجنة الإسكان والمرافق العامة والتعمير. ويخصص الجزء الأخير في هذا المبحث لدراسة دور مجلس الشورى في هذا المجال.

أولا : اختصاصات مجلس الشعب

تتناول المادة (٨٦) من الدستور المصري اختصاصات مجلس الشعب فتذكر: " يتولى مجلس الشعب سلطة التشريع ويقر السياسة العامة للدولة والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والموازنة العامة للدولة. كما يمارس الرقابة علي أعمال السلطة التنفيذية وذلك كله علي الوجه المبين في الدستور".(١) وبذلك يقوم المجلس بثلاث وظائف: الوظيفة

التشريعية وتشمل الموافقة علي القوانين التي تتعلق بالصالح العام وسياسة الدولة. كما يقر المجلس القوانين التي تصدر في غيبته. وبصفة عامة لا يصدر قانون في الدولة إلا بإقرار المجلس له.(٢) وتحدد اللائحة الداخلية لمجلس الشعب الدور التشريعي له حيث تنص المادة (١٤٠) " يعرض رئيس مجلس الشعب علي المجلس مشروعات القوانين في أول جلسة تالية لورودها من الحكومة ليقرر المجلس إحالتها إلي اللجان المختصة. وللرئيس أن يحيلها إلي اللجان المختصة مباشرة ويخطر المجلس بذلك في أول جلسة".(٣) والوظيفة المالية للمجلس تتعلق بإقرار المجلس للموازنة العامة والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية التي تعلنها الحكومة في بداية عملها أمام المجلس. وتعتبر الوظيفة الرقابية علي أعمال السلطة التنفيذية إحدى الوظائف الهامة التي يقوم بها مجلس الشعب. وأهم وسائل الرقابة البرلمانية الأسئلة وطلبات الإحاطة والاستجوابات وطلبات المناقشة ويضاف إلي ذلك ملاحظات الأعضاء أثناء مناقشة البيانات الوزارية المختلفة وما يقوم به المجلس من تشكيل لجان خاصة أو لجان لتقصى الحقائق.(٤) ويمكن استعراض الدور التشريعي والرقابي للمجلس في مجال الإسكان علي النحو التالي:

١ – الدور التشريعي لمجلس الشعب في مجال الإسكان:

السؤال الذي يطرح نفسه هنا هو ما هي أهم التشريعات التي أقرها مجلس الشعب في خلال الفترة محل البحث في مجال الإسكان وما مدى فاعلية تلك التشريعات في معالجة الجوانب المختلفة للمشكلة ؟ ومن الأهمية بمكان أيضا توضيح مسألة توزيع الأدوار بين مختلف التوجهات السياسية خاصة وأن تلك الفترة قد شهدت بداية تطبيق التعددية الحزبية والتساؤل هنا يتعلق بمدى فاعلية الأدوار التي لعبتها القوى المختلفة في

طرح مشروعات القوانين وتمريرها من خلال المجلس.

لقد صدرت بعض القوانين الهامة في مجال الإسكان في الفترة محل الدراسة بعضها مقدم من الحكومة " مشروع قانون"، والبعض الآخر مقدم من الأعضاء " اقتراح بمشروع قانون". وأهم القوانين التي تمخضت عن مشاريع القوانين المقدمة من الحكومة هي :

* القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٧٦ في شأن توجيه وتنظيم أعمال البناء في ظل سياسة الانفتاح وهو امتداد للقانون الصادر رقم ٣٤٤ لسنة ١٩٥٦. (٥)

* القانون رقم ١٠٧ لسنة ١٩٧٦ الخاص بإنشاء صندوق تمويل مشروعات الإسكان الاقتصادي وينص علي إلزام كل من يقيم مبني تزيد قيمته علي خمسين ألفا من الجنيهات بالمساهمة في سندات الإسكان.

* القانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٧ بشأن إيجار الأماكن وتنظيم العلاقة بين المالك والمستأجر وقد أعطى مزايا للمستأجرين علي حساب الملاك.(٦)

* القانون رقم ١٣٦ لسنة ١٩٨١ بشأن تأجير وبيع الأماكن وقد تقرر فيه لأول مرة مزايا خاصة للملاك تشجيعا للراغبين في الاستثمار في مجال البناء . (٧)

* القانون رقم ٥٩ لسنة ١٩٧٩ في شأن المجتمعات العمرانية الجديدة.

* القانون ١٤٣ لسنة ١٩٨١ لاستثمار الأراضي الصحراوية في مجالات التعمير.

* القانون رقم ٣ لسنة ١٩٨٢ خاص "بالتخطيط العمراني" وإعادة تخطيط الأحياء بهدف السيطرة علي النمو العشوائي بها . (٨)

* قانون بتعديل نص أحكام القانون ٨١ لسنة ١٩٧٦ بتنظيم تملك غير المصريين للعقارات المبنية والأراضي الفضاء المعدل بالقانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٥.

هذا في حين أن أهم القوانين التي صدرت بناء علي اقتراح بمشروع قانون من الأعضاء هي :

أ - قانون التعاون الإسكاني رقم (١٤) لسنة ١٩٨١ بناء علي اقتراح بمشروع قانون مقدم من العضوين كمال بدوي وحسن عيد عمار (من حزب مصر العربي الاشتراكي). (٩)

ب - القانون (٣٠) لسنة ١٩٨٣ بشأن توجيه وتنظيم أعمال البناء الذي صدر بناء علي اقتراح بمشروع قانون من العضو حسن دره (نائب رئيس حزب العمل) في ١٩٨٢/٤/٦ بتعديل القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٧٦. (١٠)

ج - القانون (٩٩) لسنة ١٩٨٦ وقد جاء بناء علي اقتراح بمشروع قانون من سعد أمين عز الدين (الحزب الوطني الديمقراطي) لمد العمل بالقانون رقم (٣٠) لسنة ١٩٨٣ لمدة سنتين. (١١)

وتجدر الإشارة إلي أنه في الفترة من ١٩٧٤ - ١٩٨٦ تعددت مقترحات القوانين الخاصة بالإسكان سواء تقدمت بها الحكومة أو أعضاء مجلس الشعب ومنها ما اخذ حقه من المناقشة وأخذ الطريق إلي النور في شكل قوانين، ومنها ما استمر حتي آخر الفترة في طريق مسدود، ومثال علي ذلك الاقتراح بمشروع قانون المقدم من العضوين محمد محمود علي حسن ومحمد حسن دره بإنشاء الاتحاد المصري لمقاولي التشييد والبناء(١٢) وهو ما سيتم تناوله بالتفصيل في المبحث الخاص بجماعات المصالح. ويلاحظ أيضا أن هناك بعض المقترحات

بقوانين تقدمت بها الحكومة والأعضاء في آن واحد وأكسبها هذا الدعم من جانب السلطة التنفيذية القوة والدفعة وسهل تمريرها لتصبح تشريعا، ومثال علي ذلك الاقتراح بمشروع قانون المقدم من العضو محمد حسن دره بتعديل أحكام القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٧٦ المعدل بالقانون رقم ٢ لسنة ١٩٨٢ بشأن توجيه وتنظيم أعمال البناء والذي تقدم به في أعقاب تفشي ظاهرة انهيار المباني.(١٣) وللتدليل علي ذلك فإن الاقتراح بمشروع القانون هذا كان قد تم إدراجه في أعمال المجلس في ١٩٨٢/٥/٢٣ ولكنه لم ينظر وأعيد الموضوع إلي لجنة الإسكان وناقشته مرة أخرى وروجع وأدرج في جلسة ١٩٨٢/١٠/٢١ ولم ينظر. في حين تقدمت الحكومة بمشروع قانون بذات الموضوع في ١٦ أبريل ١٩٨٣ وتمت الموافقة عليه نهائيا في ٦ يونيه ١٩٨٣.(١٤)

ويلاحظ أيضا أن الاقتراحات بمشروع قانون المقدمة من الأعضاء قد أظهرت اهتماما خاصا بالمحليات، ومثال علي ذلك :

* الاقتراح بمشروع قانون المقدم من الأعضاء سلام مدخل سليمان ، جليلة جمعة عواد وأحمد حامد أحمد (من الحزب الوطني الديمقراطي) بشأن تخفيض الإيجارات للوحدات السكنية بمحافظة سيناء وقد تمت الموافقة عليه . (١٥).

* والاقتراح بمشروع قانون المقدم من العضو عادل مصطفي الحداد (الحزب الوطني الديمقراطي) بشأن وقف سريان بعض أحكام القانون رقم ١٠٧ لسنة ١٩٧٦ بإنشاء صندوق تمويل مشروعات الإسكان الاقتصادي المعدل بالقانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٧٨ بالنسبة للأراضى الفضاء الواقعة بمحافظة السويس وقد تمت الموافقة عليه. (١٦) واقتراح بمشروع قانون من العضو عبد الله علي حسن بشأن إنشاء

مجلس أعلي لتعمير بلاد النوبة. (١٧)

كما يلاحظ ارتفاع نسبة الأعضاء المنتمين إلي الحزب الحاكم بالنسبة للأحزاب الأخرى في التقدم بالاقتراحات بمشروعات قوانين والاقتراح برغبة حيث تقدم بالاقتراح برغبة أربعة أعضاء ينتمون للحزب الحاكم في مقابل اثنين أحدهما ينتمي إلي حزب العمل والآخر مستقل وهم كالاتي :

- اقتراح برغبة من العضو محمود علي حسن زينهم (مستقل) بشأن التوسع الرأسي في المساكن. (١٨)

- اقتراح برغبة من العضو فتحي الوكيل (حزب مصر العربي الاشتراكي) خاص بالإيجار. (١٩)

- اقتراح برغبة مقدم من العضو محمد إبراهيم عمارة (حزب مصر العربي الاشتراكي) خاص بالهدم.

- اقتراح برغبة من العضوين فايدة كامل وعطية أبو سريع (وطني) بشأن الموافقة علي منح تراخيص للبناء لمنطقة عرب اليسار مع مراعاة الطابع الأثري لها. (٢٠)

جدول رقم (١٢) يبين أسئلة أعضاء مجلس الشعب في مجال الإسكان في الفترة ١٩٧٤/ ١٩٨٦

الموضوعات	٧٥/٧٤	٧٦/٧٥	٧٧/٧٦	٧٨/٧٧	٧٩/٧٨	٨٠/٧٩	٨١/٨٠	٨٢/٨١	٨٣/٨٢	٨٤/٨٣	٨٥/٨٤	٨٦/٨٥	اجمالي
صرف صحي	١		٥		٢	٣	٣	٣	٢	٤	١٠	١	٣٤
مواد بناء		٢		٤	٣	٧	١			٢	١١	٧	٣٧
مالك ومستأجر			٢		٢		١		٢	١			٢
مباني جاهزة			٢		٣		٢						٨
أسمنت			١	٢	٣	١	٢	٨			٣	٥	٢٥
تمليك					٤								٤
تعمير ومجتمعات جديدة		٣	٢			١	١	١	١	١			١٠
مياه شرب		٦	٢			١٠	٦	٣	١	٣	١٤	٣	٤٤
إيواء				١		٢							٣
إسكان تعاوني				١		٢	١	١	٣		١		٩
إسكان شعبي				٢						١			٣
دور قطاع خاص					١		٢						٣
انهيار مباني							٢		١٤		٤		٣٠
توزيع وتسليم وحدات سكنية									٢		٣	٥	١٠
أخرى		٤	٥	١	٦	٥	٥		٣	٢	١		١١

جدول رقم (١٣) يبين طلبات الإحاطة المقدمة من أعضاء مجلس الشعب في مجال الإسكان في الفترة ١٩٧٤/ ١٩٨٦

الموضوعات	٧٥/٧٤	٧٦/٧٥	٧٧/٧٦	٧٨/٧٧	٧٩/٧٨	٨٠/٧٩	٨١/٨٠	٨٢/٨١	٨٣/٨٢	٨٤/٨٣	٨٥/٨٤	٨٦/٨٥	اجمالى
انهيار مباني	١				١				٨	٢			١٢
طوب أحمر	٢											٨	١٠
صرف صحي		١	١		١	١		١	٢	٢		٢	١١
اسمنت		١											١
اسكان شعبي		١		٢					١				٤
مياه شرب		١				٢					٣	٤	١٠
سياسة تمليك					١	٢							٣
عدالة التوزيع					١								١
انحراف شركات							١						١
ارتفاع أسعار وحدات سكنية											٤		٤
اخري		١						١					٢
الاجمالي	٣	٥	١	٢	٤	٥	١	٢	١١	٤	٧	١٤	

اخرى : تشمل إخلاء إداري – تراخيص بناء – إنشاء كباري – ترميم وصيانة مباني قديمة – سداد مستحقات

– اقتراح برغبة من العضو محمد أحمد حسين (وطني) بوقف تنفيذ الأحكام التي صدرت ضد الأشخاص الذين خالفوا أحكام القانون رقم ٢ لسنة ١٩٨٢ بشأن توجيه وتنظيم أعمال البناء.

– اقتراح برغبة من العضو أبو الوفا حسن رمضان (حزب العمل) بتعديل المادة ٦ من قرار رئيس الجمهورية الخاصة بقواعد انتفاع العاملين المدنيين بمساكن الحكومة. (٢١)

وبمراجعة الانتماءات الحزبية للأعضاء الذين تقدموا باقتراحات بمشروعات قوانين يلاحظ ارتفاع نسبة الأعضاء الذين ينتمون للحزب الحاكم بالنسبة لباقي الأحزاب. فقد تقدم المستقلون بطلبين وتقدمت المعارضة بثلاثة طلبات، في حين تقدم الأعضاء الذين ينتمون للحزب الحاكم بخمسة عشر طلبا. ومن هنا يتضح محدودية الدور الذي لعبته الأحزاب المعارضة بل والمستقلون في هذا المجال، في حين سيطر الحزب الحاكم بل والحكومة علي القنوات التشريعية في المجلس . ويعكس هذا الخبرة التي امتلكها ممثلو الحزب الحاكم في مجلس الشعب بالقضايا التشريعية وكيفية التعامل معها مقارنة بممثلي الأحزاب الأخرى. كما يعكس شعورهم بإمكانية قبول الوزارة لوجهة نظرهم باعتبارهم ممثلي الحزب الحاكم.

٢ – الدور الرقابي لمجلس الشعب في مجال الإسكان:

تعتبر الرقابة علي أعمال السلطة التنفيذية إحدى الوظائف الرئيسية التي يقوم بها مجلس الشعب. ويمكن متابعة هذا الدور من خلال دراسة الأسئلة وطلبات المناقشة وغيرها من وسائل الرقابة البرلمانية التي تقدم بها الأعضاء في مجال الإسكان. وهنا يمكن التساؤل عن أهم الموضوعات التي حظيت باهتمام أعضاء المجلس وكانت الهدف الذي صوبت إليه

وسائل الرقابة المختلفة، ومدى فاعلية تلك الوسائل في أحكام الرقابة علي السلطة التنفيذية. وهذا يقود إلي ضرورة تقويم الأداء الرقابي بل والتشريعي أيضا للمجلس.

١ - الأسئلة وطلبات الإحاطة : تنص المادة (١٨٠) من اللائحة الداخلية للمجلس علي أن لكل عضو أن يوجه إلي رئيس مجلس الوزراء أو نوابه او الوزراء أو نواب الوزراء أوغيرهم من أعضاء الحكومة أسئلة في شأن من الشئون التي تدخل في اختصاصهم وذلك للاستفهام عن أمر لا يعلمه العضو أو للتحقق من حصول واقعة وصل علمها إليه، أو للوقوف علي ما تقدمه الحكومة في أمر من الأمور. (٢٢) كما تنص المادة (١٩٤) علي أن لكل عضو أن يطلب إحاطة رئيس مجلس الوزراء أو غيره من أعضاء الحكومة علما بأمر له أهمية عامة وعاجلة ويكون داخلا في اختصاص من يوجه إليه. (٢٣)

ويستعرض الجدول رقم (١٢) والجدول رقم (١٣) أهم الموضوعات التي تناولتها الأسئلة وطلبات الإحاطة في الفترة محل الدراسة. ويمكن إبداء بعض الملاحظات بشأن الجدولين المذكورين:

الملاحظة الأولي: أن أعضاء مجلس الشعب قد لجئوا إلي توجيه الأسئلة كوسيلة للرقابة البرلمانية بمعدل أكبر من توجيههم لطلبات الإحاطة. وهذا يعكس عدم وضوح سياسة الإسكان في بعض جوانبها لذلك فقد كانت محل هذا الكم الهائل من الاستفسارات ولم تكن طلبات الإحاطة بنفس الدرجة نظرا لعدم وجود وقائع محددة تحت يد الأعضاء يطلبون إحاطة الوزير المختص علما بها.

والملاحظة الثانية : أن أهم الموضوعات التي حظيت بالاهتمام هي تلك الخاصة بمياه الشرب ومواد البناء والصرف الصحي فيما يتعلق

بالأسئلة، أما فيما يتعلق بطلبات الإحاطة فقد تركزت حول ظاهرة انهيار المباني والصرف الصحي ومياه الشرب ومواد البناء بالترتيب المذكور.

والملاحظة الثالثة : أن ظاهرة انهيار المباني قد أثارت قلقا شديدا في الاوساط البرلمانية عامي ١٩٨٢/١٩٨٣ حيث وجه أعضاء مجلس الشعب ثمانية طلبات إحاطة وأربعة عشر سؤالا بشأن هذا الموضوع. كما أن القصور في مواد البناء قد انعكس علي ارتفاع معدلات الأسئلة وطلبات الإحاطة المقدمة في الفترة من ١٩٨٤ وحتى ١٩٨٦. في حين أدى التدهور في مرفقي المياه والصرف الصحي إلي توجيه الأسئلة وإلي حد ما طلبات الإحاطة بشكل ثابت طوال الفترة محل البحث وإن كان عاما ١٩٨٤/١٩٨٥ قد شهدا ارتفاعا ملحوظا وهذا مؤشر علي مدى التدهور والقصور في توفير تلك الخدمات في الفترة محل البحث.

٢ - الاستجواب : هو أكثر الوسائل أهمية من حيث القوة الرقابية حيث يعبر عن انتقاد حاد لأحد الوزارات أو للحكومة كلها، ولما يترتب عليه من نتائج قد تنتهي بسحب الثقة من الحكومة. وتنص المادة (١٩٨) " أن لكل عضو أن يوجه إلي رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو نوابهم (استجوابات) لمحاسبتهم في الشئون التي تدخل في اختصاصهم". (٢٤) فالاستجواب هو أداة لتحريك المسئولية الوزارية للحكومة قبل المجلس. وقد تقدمت المعارضة بأغلبية الاستجوابات المقدمة من أعضاء مجلس الشعب إلي جانب بعض المستقلين. ولم يترتب علي تلك الاستجوابات علي الرغم من خطورتها وكشفها عن بعض الحقائق التي تمس بعض رجال النخبة - طرح الثقة في الحكومة بل وفي أغلب الأحيان لم تشكل حتي لجنة لتقصى الحقائق لبحث الوقائع التي ذكرت في الاستجواب.

وفيما يلي استعراض للاستجوابات المقدمة في الفترة محل البحث:

١ - استجواب مقدم من العضو د. محمود القاضي (من المستقلين) عن شراء كمية من حديد التسليح بإسعار أعلي من الأسعار العالمية في ٢٨ أبريل ١٩٧٥. (٢٥)

٢ - استجواب آخر مقدم من د. محمود القاضي عن الإجراءات المالية والاقتصادية التي أدت إلي رفع أسعار السلع الأساسية والضرورية واعتزام الحكومة النظر في أمر لجان تقدير إيجارات المساكن مما ينتج عنه ارتفاع إيجاراتها في ٢٩ يناير ١٩٧٧. (٢٦)

٣ - استجواب مقدم من مكرم عبد اللطيف حسن (حزب الأحرار) لعدم مراعاة عدالة التوزيع في المساكن المخصصة للتمليك للعائدين من الخارج في ١٠ أبريل ١٩٧٨. (٢٧)

٤ - استجواب مقدم من إبراهيم شكري (حزب العمل) عام ١٩٨٣ باتهام الحكومة بالتقصير وسرد بعض الوقائع الخاصة بانهيار مبان قديمة وانفجار شبكات صرف صحي الخ ... (٢٨)

٥ - استجواب مقدم من العضو أحمد طه أحمد (حزب الوفد) في ١٩٨٤/١٢/١٥ بشأن الاستثناءات الخاصة بإسكان أفراد القوات المسلحة.(٢٩)

٦ - استجواب من العضو علي سلامة (حزب الوفد) في ٢١ أبريل ١٩٨٥ عن بعض الانحرافات في قطاع الأسمنت .(٣٠)

وقد تعرض المبحث الخاص بالأحزاب لمعظم هذه الاستجوابات بشيء من التفصيل حيث لجأت الأحزاب المعارضة لاستخدام هذه الوسيلة للرقابة البرلمانية أكثر من غيرها.

٣ - تقديم طلبات المناقشة : وهي إحدى الوسائل التقليدية للرقابة

البرلمانية .ولم تخل دورة برلمانية منذ أكتوبر ١٩٧٤ من تقديم طلب لمناقشة موضوع الإسكان بشكل عام وأحيانا كانت الدورة البرلمانية تشهد تقديم أكثر من طلب موقع من أكثر من عشرين عضوا وهو الحد الأدني لقبول هذا الطلب لمناقشة بعض الموضوعات الملحةالخاصة بالإسكان بقصد استيضاح سياسة الحكومة وتبادل الرأي في شأنها. (٣١) وذلك فيما عدا الفترة من١/١١/١٩٨٠ وحتي ١١/١٩٨٣ فلم تقدم طلبات للمناقشة واقتصرت وسائل الرقابة البرلمانية علي تقديم الأسئلة وطلبات الإحاطة فقط وهي الفترة التي تحولت فيها وزارة الإسكان إلي وزارة دولة.

ويمكن استعراض طلبات المناقشة التي قدمت في الفترة محل الدراسة علي النحو التالي :

من ٢٣/١٠/١٩٧٤ - ٢٩/٧/١٩٧٥.

- طلب مناقشة من السيدة العضو ألفت كامل وأكثر من عشرين عضوا لمناقشة موضوع الإسكان والتشييد والتعمير.

- طلب مناقشة مقدم من أكثر من عشرين عضوا حول صفقة حديد التسليح مع إحدى الشركات الإسبانية تلاه استجواب من العضو د. محمود القاضي.

١٨/١٠/١٩٧٥ - ١٦/١٠/١٩٧٦

- طلب مناقشة من العضو د. محمود القاضي وأكثر من عشرين عضوا لمناقشة موضوع الإسكان والتعمير وخاصة سياسة الإنفاق في وزارة الإسكان والتعمير .

١١ نوفمبر ١٩٧٦ - ١٩ أكتوبر ١٩٧٧

- طلب مناقشة مقدم أيضا من د. محمود القاضي لمناقشة سياسة

الإسكان والتعمير. ويعد النقاش الذي تم في فبراير ١٩٧٧ من أقوى المناقشات التي دارت بين مختلف الأحزاب وقد استمرت أربعة أيام متتالية.(٣٢) وتكتسب أهمية خاصة نظرا لأنها كانت أول مناقشة لسياسة الإسكان في ظل تطبيق التعددية الحزبية لذا فمن الأهمية بمكان التعرض السريع لما دار فيها من آراء تمثل وجهات النظر المختلفة داخل المجلس .

من الموضوعات الحيوية التي طرحت في هذا النقاش التناقض بين ما جاء في بيان الحكومة ووزارة الإسكان من أرقام تتعلق بعدد الوحدات السكنية المزمع إنشاؤها مع قيمة الاعتمادات المرصودة في مشروع موازنة الدولة وعدم كفايتها لتنفيذ تلك الوحدات وقد أثارها عدد من الأعضاء المستقلين ومن حزب الوفد وأبرزوا ما أشار به وزير الإسكان في جلسة مناقشة بيان الحكومة أنه سيتم استكمال ٣٣٫٩٠٠ وحدة سكنية عام ١٩٧٧ وأن المدرج في موازنة هذا العام هو مبلغ ٤٤ مليون جنيه في حين أنه أشار في بيانه أمام لجنة الإسكان أن استكمال هذه الوحدات يتطلب اعتمادا قدره ٧٤ مليون جنيه حتي إن اللجنة طالبت في تقريرها برفع الاعتماد إلي ٨٩ مليون جنيه حتي لا يؤدي نقص الاعتمادات إلي عدم الوفاء بما وعدت به الحكومة في بيانها وما التزمت به وزارة الإسكان. هذا في حين صرح مسئولون عن وزارة التخطيط عن عدم إمكانية تعديل بنود الموازنة وبالتالي عدم رفع اعتمادات الإسكان.(٣٣) ولم تكن المشكلة فقط في عدم كفاية الاعتمادات ولكن أيضا تناقصها من عام إلي عام حيث انخفضت من ١٦٢ مليون جنيه عام ١٩٧٦ إلي ٤٤ مليون جنيه عام ١٩٧٧ مما أدى إلي استفحال المشكلة.

وهناك قضايا أخرى أبرزت اختلاف وجهات النظر الحزبية، فقد اختلف كل من حزب التجمع والأحرار في تقييم دور القطاع الخاص والتعاوني في مجال الإسكان، ففي حين اهتم حزب الأحرار بمنحه التسهيلات التي تشجعه علي عملية التشييد ومنها أن يترك للقطاع الخاص حرية استيراد مواد البناء وأن يكون الإقراض علي أساس التكلفة الفعلية وبفائدة مخفضة، أكد حزب التجمع أن القطاع الخاص عاجز عن حل المشكلة لأنه يهدف دائما إلي تحقيق أكبر ربح ممكن وأنه لا يمكن حل المشكلة جذريا إلا عن طريق دعم شركات القطاع العام العاملة في مجال التشييد. (٣٤) وفيما يتعلق بتحديد أسعار الأراضي التي تضاعفت من ثلاثة إلي ثمانية أضعاف في الفترة من ١٩٧٣-١٩٧٧ فقد طالب حزب الأحرار بأن تقوم الحكومة بإعطاء الأرض للجمعيات التعاونية مجانا في مقابل أن تحصل علي ١٠٪ من القيمة الإيجارية للسكن. (٣٥) في حين أكد حزب التجمع علي ضرورة تدخل الدولة لتحديد سعر المتر منها في كل منطقة علي حدة علي أساس أسعار عام ١٩٧٣ على أن يزداد هذا السعر زيادة طفيفة سنويا . أما الأراضي الجديدة فتحتفظ الدولة بملكيتها . ومع ذلك فقد اتفق الحزبان علي إلغاء الدعم علي مواد البناء واقترح حزب الأحرار أن يوجه الدعم للشقة الصالحة للخدمة السكنية.

وتناول النقاش قضايا أخرى هامة مثل ضرورة الاهتمام بذوي الدخول المحدودة (أقل من ٤٠ جنيها شهريا) وهم يشكلون ٩٠٪ من القوى العاملة في مصر عل أن تخصص الحكومة ٩٠ - ٩٢٪ للمساكن الاقتصادية من خطة الدولة ومن ٨ - ١٠٪ للإسكان المتوسط ولا تقوم ببناء إسكان فوق المتوسط (حزب الأحرار). أيضا طرحت أهمية

التخطيط لحل أزمة الإسكان علي المدى البعيد (حزب التجمع).
وضرورة الاهتمام بمشاكل الأحياء القديمة التي يقطنها ٥ ملايين مواطن من ٥ر٨ مليون يعيشون في القاهرة وخاصة أن مليونا منهم يعيشون بشكل غير آدمي (حزب الوفد) . (٣٦)

وخلال الفترة من ٩ نوفمبر ١٩٧٧ - ٢٧ يونيه ١٩٧٨ قدم عدد من طلبات المناقشة. فقدم ثلاثة طلبات لمناقشة سياسة الإسكان من كل من العضو مصطفي كامل مراد (حزب الأحرار) والعضو أحمد محمود فؤاد (حزب مصر العربي الاشتراكي) والعضو محمد ممتاز نصار (مستقل).
ومن نوفمبر ١٩٧٨ إلي ١٠ أبريل ١٩٧٩ تقدم العضو محمد أحمد عبد الشافي (حزب الأحرار) بطلب لمناقشة سياسة الإسكان والتعمير. وفي الفترات من ٢٣ يونيه ١٩٧٩ - ١٢ يوليه ١٩٨٠ تقدمت العضو الفت كامل (حزب الاحرار) لمناقشة مشكلة الإسكان التي تعاني منها البلاد.
ومن ٥ نوفمبر ١٩٨٣ - ٢٠ مارس ١٩٨٤ هناك طلب مقدم من د. زينب السبكي (الحزب الوطني الديمقراطي) لمناقشة مشكلة الإسكان.
وفي الفترة من ١٩٨٥ - ١٩٨٦ طلب مناقشة من د. ميلاد حنا لبحث مشكلة الإسكان ووسائل التخفيف من حدتها ، وطلب آخر من ثريا عبد الحميد لبنه لمناقشة سياسة الإسكان. ويلاحظ علي طلبات المناقشة هذه أن أحدا من حزب العمل لم يتصدر في طرح طلبات المناقشة هذه، وأن طلب المناقشة قد تطور من مجرد البحث في "سياسات الإسكان" إلي النظر للإسكان "كمشكلة" بعد أن تعقدت مسألة الإسكان وتعددت جوانبها. كما أن طلبات المناقشة قد انصبت في أغلب الأحيان علي دراسة الإسكان ككل وأنه في أحوال نادرة انصبت تلك الطلبات علي دراسة بعض النواحي فقط.

- لجان تقصي الحقائق: من وسائل الرقابة البرلمانية أيضا التي نصت عليها المادة ١/٥٨ من اللائحة الداخلية للمجلس حق تشكيل لجان برلمانية خاصة لتقصى الحقائق في أية مصلحة حكومية أو أية مؤسسة أو هيئة أو أي مشرع عام وإبلاغ المجلس بحقيقة الأوضاع فيها . وقد شكل المجلس لجانا لتقصى الحقائق في عدة موضوعات منها ارتفاع أسعار الحديد وتلوث مياه الشرب بمدينة القاهرة. (٣٧) كما شكلت لجنة لتقصى الحقائق عن موقف الإسكان الشعبي بمحافظة الإسكندرية ، (٣٨) وأيضا تشكلت لجنة للبحث في واقعتين تضمنهما كتاب " صفحات من تجربتي" للمهندس عثمان أحمد عثمان. (٣٩)

وحتي نتفهم طبيعة الدور الذي تلعبه لجان تقصي الحقائق ومدى فاعليتها كإحدي وسائل الرقابة البرلمانية، يكون من المفيد دراسة حالة لإحدي هذه اللجان للتعرف علي آليات عملها. ويمكن تناول لجنة تقصي الحقائق بخصوص موضوع الإسكان الشعبي بمحافظة الإسكندرية لأن الإسكان الشعبي هو أحد الموضوعات التي تصدرت قائمة أولويات النخبة من ناحية ومن ناحية أخرى لأن تقرير هذه اللجنة يلقي الضوء علي أداء المحليات بالنسبة لهذا الموضوع الحيوي. (٤٠)

وقد كشف تقرير اللجنة أن نسبة تنفيذ خطة الإسكان الشعبي بمحافظة الإسكندرية هو ٣٩٪ للسنة المالية ١٩٨٢/١٩٨٣ و ٢٩٪ للعام المالي ١٩٨٣/١٩٨٤ (٤١) مما يوضح أن هناك قصورا واضحا في تنفيذ خطة الإسكان بالمحافظة مما تترتب عليه عدم كفاية عدد الوحدات السكنية التي تم إنشاؤها سنويا من وحدات الإسكان الشعبي مع عدد حالات المواطنين الذين تنطبق عليهم شروط الإسكان الشعبي وأدي ذلك إلي توقف توزيع وحدات سكنية علي الحالات المدرجة بقوائم انتظار

الإسكان الشعبي منذ ١٩٧١. كما أبرزت اللجنة عدم التزام ممثلي الجهاز التنفيذي بمحافظة الإسكندرية والمجلس الشعبي المحلي بقواعد توزيع الوحدات السكنية طبقا لقرار محافظ الإسكندرية رقم ٢٨٧ لسنة١٩٨١ وما هو مستقر عليه في محافظات أخرى. ومخالفة ما هو ثابت في مستندات المحافظة عن توزيع عدد ٩٤٠ وحدة سكنية في ١٩٨٥/٣/٣ والحقيقة والواقع أنه تم توزيع ١٥٩ وحدة لفئات مستحدثة غير مستحقين لها مما ينال من حقوق المستحقين والمدرجين بقوائم الانتظار من ديسمبر ١٩٧١. أيضا فيما يتعلق بعدد حالات الهدم فقد ذكر في بيانات محافظة الإسكندرية أنها ١٢٠٠ وحدة في الخمس سنوات بواقع ٢٤٠ وحدة في السنة بينما ورد في بيانات أخرى للمحافظة أن متوسط حالات الهدم ١٠٠٠ (ألف وحدة) في السنة ولمدة خمس سنوات مما يوضح تعارض وتضارب البيانات في ذات الموضوع.

وقد انتهى المجلس بعد مناقشة التقرير إلي إحالته والمناقشات التي دارت بشأنه إلي الحكومة لاتخاذ اللازم في شأنها. ومما هو جدير بالذكر أنه بعد مرور ستة أشهر علي تقرير اللجنة أشار العضو ممتاز نصار إلي تراخي الحكومة عن اتخاذ اللازم نحو تنفيذ ما جاء في تقرير اللجنة علي الرغم من أن بيان الحكومة قد ورد فيه حرصها علي محاربة الفساد والانحراف وأن تقرير اللجنة أكد وجود مخالفات وانحرافات وإضرار بالمال العام. (٤٢) وهذا يثير قضية أخرى تتعلق بمحدودية الدور الذي تلعبه السلطة التشريعية في تطبيق السياسات والتوصيات التي تقرها والذي ترجعه بعض الأدبيات إلي افتقارها لممارسة تأثير كاف علي سلوك من يطبقها . وهذا لا يعني فشل السياسات التي أقرتها ولكن يدل علي أن فاعلية تطبيقها ستحددها قوى أخرى. (٤٣)

٥ - أشكال رقابية أخري : تأتي في مجال مناقشة المجلس لبيان الحكومة حيث يتمكن العضو من انتقاد سياسة الإسكان والتصرفات المنسوبة للوزارة أو الوزير المختص. وعلي سبيل المثال ما ذكره أحد الأعضاء أثناء مناقشة المجلس لبيان الحكومة ونسب فيه إلي وزارة الإسكان تصرفات مخالفة لسياسة الحكومة التي تهدف إلي اتباع سياسة تقشفية لا إسراف فيها ومنها تعيين وزير الإسكان لأكثر من عشرين مستشارا في قطاع الإسكان يتقاضى كل منهم مرتبا أكثر من نائب رئيس الجمهورية وذلك في الوقت الذي أعفى رئيس الجمهورية فيه مستشاري الرئاسة. (٤٤)

ثانيا - الإطار التنظيمي للمجلس:

يتكون المجلس وفقا للائحة الداخلية التي صدرت عام ١٩٧٩ من سبعة أجهزة برلمانية وهي : رئيس المجلس، ومكتب المجلس، واللجنة العامة للمجلس، ولجنة القيم، واللجان النوعية، واللجان الخاصة لهما والمشتركة والشعب البرلمانية. وفيما يتعلق باللجان النوعية فإن مجلس الشعب يتكون من ثماني عشرة لجنة متخصصة تقوم بمعاونته في اختصاصه التشريعي والمالي والرقابي في المجالات المختلفة،(٤٥) وإحدي تلك اللجان لجنة الإسكان والمرافق العامة والتعمير المختصة بالموضوع محل البحث. ويتوزع الأعضاء علي هذه اللجان ويمكن لكل عضو أن يختار العمل في لجنتين طالما أنه ليس رئيسا لهما، كما أن لكل عضو حق حضور جلسات اللجـان التي ليس عضوا فيها علي ألا يكون له صوت معدود في مداولاتها . ويمكن لممثلي الأحزاب السياسية الاشتراك في المناقشات العامة التي تدور في اللجنة .

لجنة الإسكان والمرافق العامة والتعمير:

تقوم هذه اللجنة باختصاص تشريعي وآخر رقابي. فبالنسبة للاختصاص التشريعي فتنص المادة ٤٤ من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب علي أن تتولي كل لجنة من اللجان النوعية الدراسة وإبداء الرأي في مشروعات القوانين والاقتراحات بمشروعات القوانين والقرارات بقوانين وغير ذلك من الموضوعات المتعلقة بالاختصاصات المبينة قرين كل منها. وتختص لجنة الإسكان والمرافق العامة والتعمير بما يلي : (٤٦)

١ – التعمير الحضري والريفي.

٢ – الإسكان والتشييد والتعاون الإسكاني.

٣ – المرافق العامة.

٤ – مواد البناء.

٥ – التخطيط العمراني وشئون التعمير والمدن الجديدة وغير ذلك من المسائل التي تدخل في اختصاص الوزارات والأجهزة التي تتولى شئون الإسكان والتعمير.

وبالإضافة للدور التشريعي الذي تقوم به لجنة الإسكان فإن لها أيضا إسهاماتها في المجال الرقابي حيث تقوم بدراسة التقارير الدورية التي يتقدم بها الجهاز المركزي للمحاسبات الخاصة بشركات الإسكان في المجالات المختلفة (مقاولات، مواد بناء، صرف صحي) والتي تعرضها أمانة الأجهزة المعاونة في مجلس الشعب علي رئيس المجلس بمذكرة ثم يحال الموضوع برمته إلي اللجنة المختصة لدراسته وإعداد تقرير بشأنه. كما تقوم اللجنة برقابة سياسية– وليست فنية متخصصة بالدرجة الأولي – عن طريق الزيارات الميدانية لبعض مواقع الإنتاج مثل مدينة ٦ اكتوبر والسادات ومشروع الصرف الصحي بالقاهرة الكبري.

أما من حيث العضوية والاجتماعات فتتراوح عضوية تلك اللجان ما

بين ٢٠- ٢٥ عضوا وتعقد اللجنة بناء علي دعوة من رئيسها أو بناء علي دعوة من رئيس المجلس، كما تعقد بطلب من ثلث أعضائها .(٤٧) ويبلغ متوسط عدد المرات التي تجتمع فيها سنويا حوالي عشرين اجتماعا.(٤٨) وتعقد انتخابات رئاسة اللجان في بداية كل دورة برلمانية ويتقدم الحزب الحاكم بقائمة ترشيحاته لرئاسة تلك اللجان وغالبا ما تأتي نتيجة الانتخابات مطابقة لتلك القائمة (٤٩)

والملاحظة الجديرة بالذكر هي اقتصار رئاسة اللجان علي أعضاء حزب الأغلبية البرلمانية في الفترة محل الدراسة والاستثناء الوحيد هي لجنة الإسكان التي تولي رئاستها في الفترقمن ١٩٧٩ وحتي ١٩٨٦ من خارج هذا الحزب.

وفي الفترة من ١٩٧٤ - ١٩٧٧ تولي مرشحو حزب مصر العربي الاشتراكي رئاسة لجنة الإسكان علي النحو التالي :

- في أكتوبر ١٩٧٤ انتخب أحمد حلمي بدر رئيسا وإبراهيم الشويخي ومحمد أبو سعد وكيلين.

- وفي نوفمبر ١٩٧٦ انتخب عباس صفي الدين رئيسا وفايدة كامل وأبو العباس يزيد وكيلين.

- وفي نوفمبر ١٩٧٧ انتخب كمال هنري أبادير رئيسا وفايدة كامل وأبو العباس يزيد وكيلين.

- وفي نوفمبر ١٩٧٨ انتخب صلاح الطاروطي رئيسا وأبو العباس يزيد وكمال بدوي وكيلين.

وابتداء من عام ١٩٧٩ أصبحت لجنة الإسكان هي اللجنة الوحيدة من لجان مجلس الشعب الثمانية عشرة التي يتولي رئاستها من خارج الحزب الحاكم. فقد شغل منصب الرئاسة في الفترة من ١٩٧٩ -١٩٨٣

المهندس محب استينو عن حزب العمل الاشتراكي مما اعتبره البعض مؤشرا علي أن مشكلة الإسكان في مصر قد أصبحت مشكلة قومية لابد وأن تعالج بعيدا عن الانتماء الحزبي.(٥٠) كما انتخب د. ميلاد حنا رئيسا للجنة ابتداء من يونية ١٩٨٤ حتي تقدم باستقالته في عام ١٩٨٦ نتيجة لوجود خلاف في التوجهات داخل اللجنة وحدوث صدام بينه وبين بعض أعضائها بسبب نشر أوراق عمل قدمها إلي لجنة الإسكان في شكل كتاب أصدره مجلس الشعب يتضمن طرح حلول لبعض الجوانب الـهـامة في مشكلة الإسكان. (٥١)

وتضمنت الورقة الأولي اقتراح أسلوب عادل لتوزيع الوحدات السكنية كبديل عن أسلوب القرعة المتبع ، وافق عليه وزير الحكم المحلي حسن أبو باشا ولكنه تعثر في التطبيق علي مستوى المحافظات نتيجة للضغوط التي مارسها مستفيدو توزيع الشقق في كل محافظة.

والورقة الثانية هدفت إلي أن تعترف الدولة بأن المسكن في حده الأدني حق لكل مواطن يجب أن توفره الدولة بهدف أن يكون في يوم ما مبدأ دستوريا . والورقة الثالثة صيغت في شكل مشروع قانون عنوانه "حماية الثروة العقارية" ورفضته الهيئة الاستشارية الملحقة بمكتب رئيس المجلس لتعارضه مع نص المادة (٣٤) من الدستور، والورقة الرابعة تعالج ظاهرة تخزين الشقق عن طريق فرض ضرائب وبشكل متدرج وتصاعدي، علق عليه البعض بأن فرض الضرائب علي الملكية الخاصة هي "الشيوعية ذاتها". وورقة عمل خامسة تثير قضية ضرورة تطبيق قوانين الإسكان الحالية علي الريف صيغت في مشروع قانون يتضمن حذف فقرة من المادة الأولي من القانون قم ٤٩ لسنة ١٩٧٧ وعارضه أعضاء لجنة الاقتراحات والشكاوى وعللوا ذلك بأنه لا توجد مشكلة

إسكان في الريف. لذلك فلقد تقدم د. ميلاد حنا باستقالته من رئاسة لجنة الإسكان في مايو ١٩٨٦ بعد أن فشل في القيام بدور فعال من خلال موقعه كرئيس للجنة.

ثالثا : مجلس الشورى

تنص المادة (١٩٥) من الدستور علي اختصاصات مجلس الشوى حيث يؤخذ رأي هذا المجلس في الاقتراحات الخاصة بتعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور ومشروعات القوانين المكملة للدستور ومشروع الخطة العامة للتنمية الاجتماعية والاقتصادية ومعاهدات الصلح والتحالف ومشروعات القوانين المكملة للدستور، ومشروع الخطة العامة للتنمية الاجتماعية والاقتصادية، ومعاهدات الصلح والتحالف، ومشروعات القوانين التي يحيلها إليه رئيس الجمهورية وما يحيله رئيس الجمهورية إلي المجلس من موضوعات تتصل بالسياسة العامة للدولة أو سياستها في الشئون العربية أو الخارجية. ويبلغ المجلس رأيه في هذه الأمور إلى رئيس الجمهورية ومجلس الشعب. كما تنص المادة (٢٠١) علي عدم مسئولية السلطة التنفيذية أمام مجلس الشورى..

ويتكون مجلس الشورى من عدد من اللجان النوعية التي تختص بإبداء الرأي في الموضوعات الواردة في المادة (١٩٥) من الدستور. وتتولى لجنة الخدمات عدة مجالات منها الرعاية الصحية والتعليم والبحث العلمي. وهي اللجنة المسئولة عن الإسكان والمرافق العامة والتعمير والحكم المحلي والتنظيمات الشعبية. وتختص هذه اللجنة بإبداء الرأي في مشروعات القوانين المكملة للدستور، وما يحيله رئيس الجمهورية إلي المجلس من موضوعات تدخل في اختصاص هذه اللجنة.(٥٢) كما تعد الدراسات والتقارير للقضايا التي تهم المجتمع المصري وتعرضها علي

مجلس الشورى لمناقشاتها وإبداء الرأي فيها وإعادتها للجنة مرة أخرى لإعداد التقرير النهائي. (٥٣)

والجدير بالذكر أن مجلس الشورى قد قام بتشكيل لجنة خاصة لدراسة " مشكلة الإسكان" في ٢٨ نوفمبر ١٩٨١ تمثلت فيها لجنة الخدمات ولجنة الشئون المالية والاقتصادية ولجنة الإنتاج والقوى العاملة ولجنة الشئون الدستورية والتشريعية.(٥٤) وقد وافق المجلس على التقرير المقدم من تلك اللجنة في ٢١ يوليه ١٩٨٣. وتعد هذه الداسة الوحيدة التي قام بها مجلس الشوى والتي شملت الجوانب المختلفة لمشكلة الإسكان منذ أن بدأ المجلس في مزاولة نشاطه عام ١٩٨٠ وحتي نهاية ١٩٨٦.

بالإضافة إلي هذه الدراسة المباشرة لمشكلة الإسكان هناك بعض الدراسات التي قام بها المجلس والتي تغطي نواحي المشكلة مثل التقرير المقدم من لجنة الخدمات ١٩٨٦/٥/٦ عن قضايا البيئة والتنمية في مصر "المياه والصرف الصحي"، والدراسة التي قامت بها لجنة خاصة عن "سياسة استخدامات الأراضي في مصر" عام ١٩٨٦.

ختــام :

تناول هذا المبحث دور السلطة التشريعية كما حدده لها الدستور. ومن متابعة الدور التشريعي لمجلس الشعب، يلاحظ أن السلطة التنفيذية تمسك بزمام الوظيفة التشريعية حيث اتضح أن معظم التشريعات التي صدرت في الفترة محل البحث الخاصة بالإسكان كانت مشروعات قوانين تقدمت بها الحكومة. وأن مساندة الحكومة لبعض الاقتراحات بمشروع قانون المتعثرة والتي تقدم بها الأعضاء كانت الدفعة التي عجلت بصدور تلك التشريعات في بعض الأحيان كما حدث في القانون رقم (٣٠) لسنة ١٩٨٣. وكانت معارضة السلطة التنفيذية السبب وراء تجميد البعض الآخر كما حدث للاقتراح بمشروع قانون الخاص بإنشاء الاتحاد المصري لمقاولي التشييد والبناء. بل إن السلطة التنفيذية قادرة في حالة ما إذا واجهت معارضة شديدة تعوق تمرير مشروع قانون داخل القناة التشريعية وفشلت في ممارسة ضغوطها لاستصداره ، أن تقوم باسترداده كما حدث في مشوع القانون الخاص "بما تخليه القوات المسلحة من الأراضي والعقارات" الذي تناوله المبحث السابق. والمشكلة الحقيقية أن مواجهة مشكلة الإسكان في كل الأحوال لم تكن في حاجة إلي صدور تشريعات جديدة لمواجهة وعلاج القصور في التشريعات القائمة، بل كانت في حاجة إلي قرارات وزارية ورقابة تنفيذية صارمة.

أما فيما يتعلق بالدور الرقابي الذي مارسه المجلس علي السلطة التنفيذية فقد تبين التجاء الأعضاء وخاصة المعارضة إلي ممارسة جميع وسائل الرقابة البرلمانية وفي مقدمتها الاستجوابات. وعلى الرغم من أنها تناولت وقائع محددة موثقة تدين بعض العناصر المسئولة، إلا أنه لم يترتب

علي ذلك سحب الثقة من السلطة التنفيذية وغلب عليها صفة "الحفظ" وذلك بسبب قوة الأغلبية العددية للحزب الحاكم في المجلس. وفي ذلك مؤشر آخر علي مدى القوة التي تتمتع بها السلطة التنفيذية بشكل عام وفي مواجهة السلطة التشريعية علي وجه الخصوص.

هوامش المبحث الثاني

(١) دستور ج.م.ع. ص ٢٤ .

(٢)السيد ياسين (محرر)، الاتجاهات الجديدة داخل مجلس الشعب (القاهرة : مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام، ١٩٧٧) ص ٤٦ .

(٣) اللائحة الداخلية لمجلس الشعب (أكتوبر ١٩٧٩) ص ٦٣ .

(٤) إنجازات مجلس الشعب خلال الفصل التشريعي الأول ١٩٧١ – ١٩٧٦ (مجلس الشعب : أمانة العلاقات الخارجية والعامة، ١٩٧٦) ص١٤ .

(٥) مهندس عبد الرحمن الكاشف، أزمة إسكان أم أزمة قوانين إسكان، الأهرام الاقتصادي العدد ١٠٤٥ (٢٣ يناير، ١٩٨٩) ص ٣٠ .

(٦) نصوص قوانين الإسكان (دار المشرق العربي : ١٩٨٨) ص ٣ .

(٧) المرجع السابق ص ٥٩ .

(٨) د. عيون عبد القادر مطاوع ، المشكلة القومية للإسكان من خلال مناقشات ممثلي الأمة في مجلس الشعب ، الجزء الثاني (معهد التخطيط القومي : ١٩٨٥) ص ٢٨٩.

(٩) الفصل التشريعي الثالث، دور الانعقاد العادي الأول ، مضبطة (٥٢) في ١٦ فبراير ١٩٨٠.

(١٠) الفصل التشريعي الثالث، دور الانعقاد العادي الرابع، ملحق رقم ٢ مضبطة (٦٦) في ٥ يونيه ١٩٨٣.

(١١) مضبطة (٦٩) ١٤ أبريل ١٩٨٠، مرجع سبق ذكره.

(١٢) الفصل التشريعي الثالث، دور الانعقاد العادي الرابع، مضبطة (٣٨) في ٢٢ مارس ١٩٨٢.

(١٣)الفصل التشريعي الثالث، دور الانعقاد العادي الثالث ، مضبطة (٤٥) في ١٩٨٢/٤/٦.

(١٤) مضبطة (٦٨) في ٦ يونيه ١٩٨٣ ص ٤٦٩٢.

(١٥) الفصل التشريعي الثالث ، دور الانعقاد العادي الثالث ، مضبطة (٢٧) في ٨ فبراير ، ومضبطة (٥٢) في ٢٢ مايو ١٩٨٢.

(١٦) الفصل التشريعي الثالث، دور الانعقاد العادي الثالث ، مضبطة (٢٩) في ٢١ فبراير ١٩٨٢.

(١٧) الفصل التشريعي الثالث، دور الانعقاد العادي الثالث ، مضبطة (٢٤) في ١٦ يناير١٩٨٤.

(١٨) الفصل التشريعي الثاني، دور الانعقاد العادي الأول مضبطة (٥٤) في ٣٠ مايو ١٩٧٧.

(١٩) المرجع السابق.

(٢٠) الفصل التشريعي الثالث، دور الانعقاد العادي الثالث ، مضبطة (٥٦) في ٥ يونيه ١٩٨٢.

(٢١) الفصل التشريعي الثالث، دور الانعقاد العادي الخامس ، مضبطة (١٥) في أول يناير ١٩٨٤.

(٢٢) اللائحة الداخلية لمجلس الشعب ، مرجع سبق ذكره ، ص ٧٧.

(٢٣)المرجع السابق ص ٨١.

(٢٤) المرجع السابق ص ٨٣.

(٢٥) الفصل التشريعي الأول، دور الانعقاد العادي الرابع، مضبطة (٤٨) في ١٩٧٥/٤/٢٨ و (٥٨) في ٢ يونيه ١٩٧٥.

(٢٦) مضبطة (١٧) في ٢٩ يناير ١٩٧٧ ص ٨٦٢.

(٢٧) الفصل التشريعي الثاني ، دور الانعقاد العادي الثاني، مضبطة (٥١) في ١٠ أبريل ١٩٧٨.

(٢٨) الفصل التشريعي الثالث، دور الانعقاد العادي الرابع. مضبطة (٥٢) في ٢٨ مارس ١٩٨٣.

(٢٩) الفصل التشريعي الرابع ، دور الانعقاد العادي الأول ، مضبطة (٣١) في ١٥ ديسمبر ١٩٨٤.

(٣٠) الفصل التشريعي الرابع ، دور الانعقاد العادي الأول، مضبطة (٧١) في ٢١ أبريل ١٩٨٥.

(٣١) راجع المادة (٢٠٨) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب ص ٨٦ .

(٣٢) الفصل التشريعي الثاني ، دور الانعقاد العادي الأول، مضبطة (٢٢)، (٢٣)، (٢٤) ، (٢٥) في ١٥، ١٩، ٢٠، ٢١ فبراير ١٩٧٧.

(٣٣) المرجع السابق ص ١١٨٨.

(٣٤) كلمة العضو خالد محيي الدين عن حزب التجمع، المرجع السابق ص ١١٨٢.

(٣٥) كلمة العضو مصطفي كامل مراد عن حزب الأحرار الاشتراكيين، المرجع السابق ص ١١٠٢.

(٣٦) المرجع السابق ص ١٢٧٤ كلمة العضو علوي حافظ (عن حزب الوفد).

(٣٧) إنجازات مجلس الشعب، مرجع سبق ذكره ص ١٧ .

(٣٨) الفصل التشريعي الرابع، دور الانعقاد العادي الأول، مضبطة (٧٢) في ٢٢ أبريل ١٩٨٥.

(٣٩) الفصل التشريعي الثالث، دور الانعقاد العادي الثاني، مضبطة

(٥١) في ١٣ مايو ١٩٨١.

(٤٠) الفصل التشريعي الرابع، دور الانعقاد العادي الأول، مضبطة (٩٩) ملحق رقم (٣٨) في ٢ يوليه ١٩٨٥.

(٤١) المرجع السابق ص ٧٧٥٥. والجدير بالذكر أن الاقتراح المقدم بتشكيل لجنة تقصي الحقائق عن موقف الإسكان الشعبي بمحافظة الإسكندرية هو من العضو جبريل محمد حسين (الحزب الوطني الديمقراطي) ومعه خمسة وعشرون من أعضاء المجلس.

(٤٣) James E. Andrson, Cases in Public Policy Making Second edition (New York : Holt, Rinehart and winston , 1982) P. P. 178 - 181

(٤٢) الفصل التشريعي الرابع،. دور الانعقاد العادي الثاني، مضبطة (٢١) في ٢٥ يناير ١٩٨٦.

(٤٤) جريدة الأهرام في ١١ فبراير ١٩٧٦ وانظر لمزيد من التفاصيل د. محمود القاضي ، البيوت الزجاجية (دار الموقف العربي: يوليو ١٩٨١) ص ١٨٣ وما بعدها.

(٤٥) الاتجاهات الجديدة في مجلس الشعب ، مرجع سبق ذكره ص٤١.

(٤٦) اللائحة الداخلية لمجلس الشعب ، مرجع سبق ذكره ص ٢٦ .

(٤٧) الاتجاهات الجديدة في مجلس الشعب ، مرجع سبق ذكره ص٤١.

(٤٨) لقاء الباحث مع ا. صلاح سراج ، أمين لجنة الإسكان بمجلس الشعب في ١٩٩١/١/٢١.

(٤٩) الأهرام ٢٦ اكتوبر ١٩٧٨.

(٥٠) الأهرام ٢٦ يونيه ١٩٧٩ .

(٥١) د. ميلاد حنا، الإسكان والمصيدة ، مرجع سبق ذكره ص ١٧٥، ص ١٨٢ ولقاء الباحث مع د. ميلاد حنا لاستيضاح بعض النقاط الخاصة بالاستقالة في ١٩ يناير ١٩٩١.

(٥٢) المادة (٤١) من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى (القاهرة : ١٩٨٣) ص١٢.

(٥٣) لقاء الباحث مع ا. أسامة التاجي، أمين أول لجنة الخدمات بالمجلس في ١٩٨٩/٢/١٩.

(٥٤) تقرير مجلس الشورى عن مشكلة الإسكان في مصر، مرجع سبق ذكره ص ٩.



المبحث الثالث

دور القوي غير الرسمية

مقـــدمـــة :

يهدف هذا المبحث إلي توضيح الدور الذي لعبته القوي غير الرسمية في التـأثير على عملية صنع سيـاسـة الإسكان سـواء كانت تلك القوي محلية والتي تتمثل في جماعات المصـالح المختلفة وليدة الظروف السياسية والاقتصادية السائدة التي أفرزتها سياسـة الانفتاح الاقتصـادي وأتاحت لها فرصة النمو والتـأثير أو كانت قوي خارجية حاولت من خلال تقديم المساعدات المشروطة توجيه سياسة الإسكان في مصر نحو تبني بعض المفاهيم.

أولاً : جماعات المصالح

يقصد بجماعات المصالح هنا " التجمعات المنظمة ذات العضوية الاختيارية أو الإجبارية والتي تهدف إلي تحقيق مصالح أعضائها . وقد تلجأ في سبيل ذلك إلي الضغط علي السلطة السـيـاسـيـة، كمـا قـد تستخدمها الأخيرة كأداة للسيطرة علي الأعضاء المنضمين إليها " (١). وتعرف أيضا بأنها " تلك الجماعات المنظمة التي تهدف من أنشطتها إلى التأثير علي السلطات العامة لكي توجهها في سياساتها وأعمالها وفقا لما تقتضيه مصلحة تلك الجماعات " (٢)

وجماعـات المصـالح لا تسـعي إلي السلطة وإنما تـهدف للتـأثيـر على صانعي السياسات وتسعي للاقتراب منهم لتحقيق مصالح أعضائها سواء

كانت مهنية كما هو الحال في النقابات المهنية أو عمالية كما هوالحال في نقابات العمال أو اجتماعية أو ثقافية الخ ...(٣) وقد تلجأ جماعات المصالح إلي الضغط علي السلطة السياسية لتحقيق أهدافها. وقد تصبح أداة في يد السلطة السياسية لنشر نفوذها في المجتمع في إطارState Corporatism عندما تنظم تلك الجماعات علي أساس وظيفي غير متنافس بتوجيه أو ترخيص من السلطة وتكون ذات عضوية إجبارية واعتمادها إلي حد كبير علي إعانات السلطة.(٤) ولا شك أن نشاط وفاعلية جماعات المصالح يختلف من جماعة إلي أخرى ويتحدد ذلك وفقا لعدد من العوامل أهمها طبيعة نشاط الجماعة والسمات الاجتماعية والاقتصادية لها وطبيعة الأعضاء ومدى تضامنهم وحجم الجماعة ومدى استقلالهم .(٥) ومن جماعات المصالح المنظمة في المجال الإسكاني والتي تتخذ من التنظيم الرسمي إطارا لحركتها التجمعات المهنية وسيتناول هذا المبحث نقابة المهندسين كدراسة حالة. أما عن جماعات المصالح الأخرى التي تؤثر علي صنع سياسات الإسكان بدرجة أو أخرى فيمكن تصنيفها علي النحو التالي:

١ - المستفيدون من تطبيق آليات السوق :

أدى تطبيق سياسة الانفتاح الاقتصادي وتشجيع القطاع الخاص للقيام بدور متعاظم عن طريق منحه امتيازات وتسهيلات متعددة إلي ظهور ونمو بعض جماعات المصالح في مجال الإسكان الذين استغلوا مواقعهم للضغط علي صانعي السياسية لتحقيق أقصى الأرباح وأهم هؤلاء المستفيدين:

أ - شركات المقاولات

تجد هذه الشركات جذورها في ظل سياسة الانفتاح وكانت نواة

لأقوى مجموعات ضغط ذات النفوذ المرتبطة بصناعة التعمير والتشييد.
فلقد اتجه بعض رؤساء مجالس إدارات شركات القطاع العام للمقاولات للمشاركة في شركات مقاولات خاصة (٦) وبذلك تشكلت شبكة قوية من المصالح قائمة علي اندماج رأس المال العام مع رأس المال الخاص مخالفة بذلك أحكام القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ الذي يحظر علي العامل في القطاع العام أن يجمع بين عمله وأي عمل آخر يؤديه إذا كان من شأن هذا العمل أن يؤدي إلي الإخلال بوظيفته أو لا يتفق مع مقتضياتها. كما أنه يأتي مخالفا لقرار رئيس الوزراء رقم ٣٩٧ لسنة ١٩٧٧ الذي نص علي أنه لا يجوز الجمع بين رئاسة أو عضوية مجلس إدارة أى من شركات أعمال التشييد والبناء والإسكان والتعمير وبين أى عمل آخر. وهكذا وضعت شركات المقاولات العامة في خدمة القطاع الخاص وأصبحت وسيطا بينه وبين الدولة، بينما قام القطاع الخاص بدور المقاول من الباطن وحقق أرباحا طائلة. وهناك عدة أمثلة علي ذلك منها اشتراك المهندس محمد حسن علام رئيس مجلس إدارة شركة النصر العامة للمقاولات كشريك موصي في شركة مقاولات قطاع خاص مع إخوته، ومنها قيام المهندس حسين أحمد عثمان رئيس مجلس إدارة شركة المقاولين العرب لشغل منصب نائب الرئيس والعضو المنتدب لشركة المقاولين السعوديين بالرياض علي الرغم من أن شركة المقاولين العرب كانت لها عمليات في السعودية.

ولقد أخذت بعض شركات المقاولات الشكل المنظم كاتحادات رجال الأعمال وأهمها الاتحاد العام للغرف التجارية لاتساع قاعدته وحيوية فروعه وفاعلية تحركه. وعلي الرغم من أن نشأته ترجع لعام ١٩٥١. (٧) فإن شعبة المقاولات بالغرفة التجارية للقاهرة لم تنشأ سوى عام ١٩٨١

كمحاولة لتجميع نشاط صناعة المقاولات وتنظيمها. و إلي جانب تلك المحاولة كانت هناك محاولة أخرى لتنظيم هذه المهنة والتعبير عن مصالحها من خلال مشروع قانون لإنشاء اتحاد المقاولين المصريين سانده م. عثمان أحمد عثمان وتقدم به م. محمد محمود علي حسن وقد كان من كبار المهندسين العاملين في شركة المقاولين العرب بالاشتراك مع حسن دره مالك شركة الجمهورية للمقاولات قبل التأميم ورئيس مجلس إدارتها بعد التأميم. وبعد وفاة الرئيس السادات طلب فؤاد محيي الدين رئيس الوزراء وقف نظر المشروع في محاولة لتقليص نفوذ المهندس عثمان أحمد عثمان. وسقط مشروع القانون بانتهاء الدورة البرلمانية في مارس ١٩٨٤. ومع انعقاد الدورة الجديدة للمجلس في سبتمبر ١٩٨٤ تقدم المهندس محمد محمود علي وقد صار وكيلا للجنة الإسكان بمشروع القانون مرة أخرى الذي حُوِّل إلي لجنة الاقتراحات والشكاوي والتي حولته إلي لجنة الإسكان للاختصاص.(٨) وبناء علي الضغوط التي مارسها حسين عثمان شقيق المهندس عثمان ورئيس لجنة الإسكان في الحزب الوطني، قامت اللجنة بدراسة المشروع وإدخال بعض التعديلات الجوهرية عليه وقدم إلي رئاسة المجلس وانتهت الدورة قبل أن يعرض مشروع القانون .

هذا الاتحاد يتيح إقامة تنظيم للمقاولين يحتكرون فيه قيد وتنظيم العمل في هذا القطاع، ويمثل قوة اقتصادية من خلال الاشتراكات والتبرعات من أموال القطاع العام التي يصير تحويلها إلي أموال خاصة. ونظام التصويت بنسبة حجم الأعمال التي تقوم الشركة العضو بتنفيذها في السنة يمكن الشركات الكبرى "كالمقاولين العرب" من السيطرة علي الجمعية العمومية وعلى أموال الاتحاد. وقد حاولت

مجموعات الضغط وأصحاب المصالح تمرير قانون اتحاد المقاولين ولم ينجحوا ووقع خلاف حاد بين م. محمد محمود علي وعباس صفي الدين عضو اللجنة من جانب وبين المهندس عثمان من جانب آخر حول بعض التجاوزات في شركة المقاولين العرب بخصوص تسريب بيانات إلي أجهزة الرقابة وحولت بالفعل إلي الرقابة الإدارية وحالت تلك الظروف دون مناقشة مشروع القانون وإصداره من مجلس الشعب في خلال الفترة محل البحث .(٩)

وتجدر الإشارة إلي أنه في خلال الدورة البرلمانية ١٩٩١/٩٠ وافق رئيس مجلس الشعب علي إحالة مشروع قانون تنظيم أعمال المقاولات للمناقشة وذلك بعد أن وافقت لجان الإسكان والتشريع والخطة بالمجلس علي مشروع القانون بعد وضع الضوابط اللازمة. وأهم ما يتضمنه المشروع إنشاء اتحاد عام للمقاولين في كل المجالات للنهوض بهذا القطاع الهام. ويتيح مشروع القانون لوزير الإسكان الحق في الدعوة إلي اجتماع غير عادي للاتحاد وجواز ضم خمسة أعضاء يمثلون وزارات الإسكان والتعمير والأشغال العامة والنقل والصناعة.(١٠)

ب ـ مستوردو مواد البناء :

ويندرج أيضا تحت التجمعات غير الرسمية لجماعات المصالح التي تؤثر في المجال الإسكاني، هؤلاء الذين يتحكمون في استيراد مواد البناء وخاصة الأسمنت وحديد التسليح حيث لا يفي الإنتاج المحلي باحتياجات السوق.(١١) والمعروف أن مكتب بيع مواد البناء كان يوزع تلك المواد وفقا لأولويات محددة فيتم توزيع حديد التسليح بأكمله علي مشروعات الدولة للإسكان العام والقوات المسلحة والتعمير والمدن الجديدة ولا يتبقى بعد ذلك فائض لتوزيعه. كما أن وزارة الإسكان تجد صعوبة في فتح

الاعتمادات لاستيراد حصتها من حديد التسليح نظرا لارتفاع أسعاره العالمية. وفي مجال الأسمنت يتحكم أصحاب " الصوامع" في عملية استيراد الأسمنت نظرا لعدم كفاية إنتاجه المحلي. ويعترف المسئولون عن الإسكان بتحكم القطاع الخاص في أسعار الأسمنت كأمر واقع.(١٢) وانعكس ذلك علي الارتفاع الشديد لأسعار الأسمنت حيث إنه كان يباع في عام ١٩٨٦ في السوق السوداء ، بسعر يتراوح ما بين ٨٠ و٩٠ جنيها بينما كان مكتب بيع مواد البناء يبيعه بسعر ٥٣ جنيها للطن لمن لديه رخصة مبانٍ. (١٣)

كما ساهمت شركات توظيف الأموال بدورها في تعقيد أزمة الإسكان حيث أتيحت لها في ظل عدم وجود سيولة لدى معظم التجار ولدى بعض البنوك الفرصة في استيراد معظم المواد الأساسية والضرورية في مجال البناء. ولذلك احتكرت فجأة هذه الشركات معظم مواد البناء مثل الحديد والأخشاب وكان هدفها هو المضاربة علي هذه المواد بحيث تفرض علي جميع التجار أن يلجئوا إليها ويتعاملوا معها بالأسعار التي تفرضها. فقد استوردت إحدى الشركات الكبرى عام ١٩٨٧، ١٨٠ ألف طن من الحديد وقامت بتخزينه وفرضت سعرا أعلي من السعر المتداول فارتفع من ٥٥٠ جنيها للطن إلي ٦٥٠ جنيها. ولعدم وجود منافسة مع ندرته في الأسواق ارتفع السعر مرة أخرى إلي ٧٢٠ جنيها للطن ولم يتوقف الارتفاع في السعر حتي وصل ١٢٠٠ جنيه.(١٤)

وقد قام تجار مواد البناء بتشكيل رابطة لرعاية مصالحهم يحاولون من خلالها تقديم المقترحات لكسر احتكار كبار التجار في السوق السوداء لمواد البناء. (١٥) ولا شك أن تحقيق الاكتفاء الذاتي وتغطية

احتياجات السوق قد أبطل مفعول الضغوط التي تمارسها تلك الجماعات.

٢ - نموذج المهندس عثمان أحمد عثمان :

إن نفوذ رجال الأعمال في النظام السياسي المصري لا يمكن التعرف عليه فقط من خلال اتحاداتهم وغرفهم التجارية، فقد ظهرت بعض التجمعات غير الرسمية بين رجال الأعمال والتي كانت تتمتع بنفوذ كبير في فترة السبعينات . ولم يكن هذا النفوذ وليد ثرواتها فحسب وإنما كان نتيجة لصلات مختلفة أقامتها مع قيادات إدارية وسياسية مختلفة بهدف الحصول علي مزايا اقتصادية متعددة. ومن أهم النماذج لهذه الشخصيات المهندس عثمان أحمد عثمان الذي تعاظمت أبعاد نفوذه السياسي الذي بلغه خلال فترة السبعينات حيث اشترك في ثلاث وزارات متتالية كوزير للتعمير ثم وزير للإسكان والتعمير ووصل لمنصب نائب رئيس مجلس الوزراء للتنمية الشعبية ثم أصبح نقيبا للمهندسين عام ١٩٧٩.

أما عن صلاته القوية بالنخبة الحاكمة وكبار المسئولين فهي متعددة. فقد كان صهرا للرئيس الراحل أنور السادات ، وربطته صلة قوية برئيس الاتحاد العام للغرف التجارية وفضلا عن ذلك فإن وزيرين للعدل والاقتصاد كانا من بين العاملين في شركاته العديدة والتي بلغ عددها في سنة ١٩٨١ ما يقرب من ١٥٠ شركة.(١٦) وقد كان للمهندس عثمان أحمد عثمان أفكار محددة بشأن دعم توجه السياسة الاقتصادية إلي تقليص حجم ودور القطاع العام فسعى من خلال نشاطه السياسي ونفوذه الاقتصادي إلي إيجاد قاعدة اجتماعية واسعة لهذا التحول وقام بربط فئات من المهنيين والمهندسين بهذا التوجه الجديد للسياسة

الاقتصادية. كما حرص علي اتخاذ مواقف مؤيدة للتوجهات السياسية حيث قام بتأييد سياسة الرئيس السادات الخارجية تجاه إسرائيل واستخدم البنوك وشركات التأمين التي يساهم فيها كأدوات لتنفيذ وجهه نظره.

والمؤشرات التي تدل علي قوة المكانة والنفوذ التي كان يتمتع بها المهندس عثمان أحمد عثمان عديدة ومتنوعة . فشركة المقاولين العرب التي كانت مملوكة للدولة شكلا كان يديرها آل عثمان فعلا كما تولوا إدارة الشركات التي ساهمت فيها ومعظمها شركات قطاع خاص.(١٧) وقد تولى شقيقه حسين عثمان رئاسة مجلس الإدارة وتكون المجلس ذاته من الأقارب والأصدقاء المقربين له. وكانت المشروعات التي تسند إليها بغير عطاءات وعن طريق أوامر تكليف أو بأوامر من الجهات العليا وهذا معناه أن الشركة كانت تحصل علي هذه المشروعات دون منافسة ثم تعطيها في بعض الأحيان من الباطن لبعض المقاولين في القطاع الخاص.(١٨)

ومن الأمثلة الواضحة علي الدور المؤثر الذي لعبه م. عثمان دوره فيما يتعلق "بمشروع الحكر" وهو أحد المشروعات الكبرى الخاصة بمد المواقع بالخدمات ورفع الكفاءة في مدينة الإسماعيلية مسقط رأسه. فقد استخدم نفوذه كمدير لشركة المقاولين العرب ووزير للإسكان والتعمير لاختصار الإجراءات الخاصة بالمشروع وتوفير جميع التسهيلات وخاصة أن المشروع قد اكتسب أهمية قومية نظرا لوجوده في منطقة قناة السويس ولعب دورا هاما في إسكان المهجرين.(١٩)

كما استغل م. عثمان مكانته ونفوذه لتعطيل الدور الرقابي الذي تمارسه السلطة التشريعية علي الوزراء. فقبيل مناقشة الاستجواب المقدم

ضده من د. محمود القاضي والخاص بصفقة حديد التسليح ، اصدر المجلس قراره بسلامة الصفقة وبذلك فقد أصبح الاستجواب غير ذي جدوى واستطاعت لعبة القوى داخل المجلس تأجيل نظر الاستجواب أكثر من شهرين.(٢٠) أما فيما يتعلق بلجنة تقصى الحقائق التي تشكلت للتحقيق في واقعتين ذكرتا في كتاب م. عثمان "صفحات من تجربتي" فقد اعتمدت اللجنة في تقريرها علي أقوال م. عثمان أحمد عثمان نفسه وعلي أقوال د. عبد العزيز حجازي رئيس مجلس الوزراء الأسبق حتي إن العضو ممتاز نصار رفض التقرير وتقدم باستجوابه في ١٩٨١/٤/٢٨ للمهندس عثمان نائب رئيس مجلس الوزراء للتنمية الشعبية علي أساس وجود وقائع في الكتاب تمس نزاهة الحكم في مصر. وقد رفض المجلس هذا الاستجواب لعدم توافر العناصر التي اشترطها الدستور واللائحة.(٢١)

ولقد تحمس عدد كبير من القيادات الحكومية للمهندس عثمان حتي إن الرئيس السادات استنكر أمام الجلسة المشتركة لمجلس الشعب واللجنة المركزية في ١٩٧٦/٣/١٤ استجواب أتوبيسات إيران وصفقة الحديد واتهامات القاضي للمهندس عثمان عندما تناول الإسراف والتسيب والانحراف في جهاز التعمير في جلسة مناقشة بيان رئيس مجلس الوزراء في ١٠ فبراير ١٩٧٦ . واتهمه الرئيس السادات بالتشكيك في نزاهه الحكم.(٢٢) وبذلك يعد م. عثمان أحمد عثمان أحد النماذج التي لا يمكن تجاهلها كقوة مؤثرة عند دراسة السياسة العامة للإسكان في مصر في فترة السبعينات.

٣ - دور القوات المسلحة في قطاع الإسكان :

أفرز المناخ الذي ساد بعد حرب أكتوبر وبدأ تطبيق سياسة الانفتاح

الاقتصادي للقوات المسلحة ظروفا مناسبة للقيام بدور رائد في هذا القطاع وساعد علي ذلك توقيع معاهدة السلام المصرية الإسرائيلية وتراجع الوظيفة القتالية للجيش المصري من ناحية، والاتجاه لإضعاف الدور القيادي للقطاع العام في التنمية الاقتصادية من ناحية ثانية إلي جانب ما تملكه القوات المسلحة من قاعدة صناعية وتكنولوجية متقدمة وتنظيم مركزي قوي مما أهلها للقيام بدور فعال في عدة ميادين انتاجية منها إقامة الكباري وتشييد تجمعات سكنية كاملة لعائلات ضباط القوات المسلحة.

وقد تم إدماج المؤسسة العسكرية في إطار الوظائف التنموية للدولة بمقتضى القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٧٩ الخاص بإنشاء جهاز الخدمة المدنية. وقد منح هذا القانون درجة كبيرة من الاستقلال المالي للمؤسسة العسكرية عن ميزانية الدولة .(٢٣) واستوجب الواقع الاقتصادي عام ١٩٧٩ بناء علي توجيه سياسي أن تعمل القوات المسلحة علي توفير الغذاء وتخفيف العبء الواقع علي وزارات الخدمات. وكان قرار مشاركة القوات المسلحة بإمكاناتها التخطيطية والتنظيمية والتنفيذية في إنجاز بعض أهداف الخطة في التوقيتات المحددة لها.

وفي عهد الرئيس مبارك اضطلع الجيش بالقيام بسلسلة من مشروعات تنمية البنية الأساسية المادية والبشرية، وأصبح جهاز الخدمة المدنية بالقوات المسلحة أكبر مقاول في قطاع التشييد والبناء خارج القطاع العام.(٢٤) وأثارت المزايا والاستثناءات التي حصل عليها الجيش في مجال الإسكان النقد من جانب أحزاب المعارضة، فاتهمت سياسات النظام والحزب الحاكم باسترضاء بعض الفئات إلي درجة توريثها المزايا والامتيازات التي كان يختص بها الحكام الأجانب.(٢٥)

وطرح وضع القوات المسلحة هذا العديد من التساؤلات والانتقادات منها أن قيام المؤسسة العسكرية باستثمار بعض أراضي ثكناتها ومواقعها الدفاعية السابقة - التي قررت التخلي عنها- سواء بالبيع أو الإيجار أو إقامة المساكن والمزارع والمشروعات عمل غير مشروع لأن سلطاتها على هذه المواقع كانت سلطة السيادة والدفاع التي تنتفي بانتفاء موجبها، وقد كان ذلك موضوعا لمشروع قانون سبقت الإشارة إليه، وبأن الوحدات السكنية التي انشأتها وزارة الدفاع تدخل في اختصاص وزارة الإسكان وليس من اختصاص وزارة الدفاع التي لا يجوز لها الاتجار بهذه الوحدات السكنية أو السماح لمستحقيها الأصليين بهذا الاتجار. وإن الحصيلة يجب أن تئول إلي الخزانة العامة. وتساءل البعض من الناحية الأمنية هل من الصالح تجميع هذا العدد الضخم من الضباط وعائلاتهم في هذه الأماكن المحددة في القاهرة والإسكندرية؟

٤ / نقابة المهندسين : دراسة حالة

نقابة المهندسين من أقدم النقابات التي تأسست قبيل الثورة عام ١٩٤٦بعد نقابة المحامين (١٩١٢) ونقابتى الأطباء (١٩٤٠ -١٩٤٢) والصحفيين (١٩٤١).(٢٦) ونصت المادة الأولي من قانون إنشائها رقم ٨٩ لسنة١٩٤٦: " تنشأ نقابة لأرباب المهن الهندسية يكون مركزها القاهرة". ثم جاء القانون ٤٦ لسنة ١٩٧٤ الذي غير اسم النقابة إلي " نقابة المهندسين".(٢٧) ثم صدر القانون رقم ٧ لسنة ١٩٨٣ بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٧٤ بشأن نقابة المهندسين وجاء في نص المادة الأولى : " تنشأ نقابة تسمى نقابة المهندسين وتكون لها الشخصية الاعتبارية". وتعتبر الهيئة الممثلة للمهندسين بجنسية ج.م.ع. وهي هيئة استشارية للدولة في مجال تخصصها ويكون مقرها الرئيسي بالقاهرة

ولها فروع بالمحافظات ٠

وبذلك فقد شهدت المدة محل الدراسة تطورا للدور الذي تقوم به نقابة المهندسين من مجرد نموذج لجماعة مصالح تركز مطالبها علي الخدمات النقابية من تأمينات وصحة وإسكان(٢٨) إلي هيئة استشارية للدولة.(٢٩) وقد حددت الخطابات المتبادلة بين نقيب المهندسين ود٠ علي لطفي رئيس مجلس الوزراء عام ١٩٨٥ معالم الدور الذي يمكن أن تلعبه النقابة للمشاركة في دفع عملية التنمية وذلك عن طريق : -

* دراسة الخطة الخمسية وتقديم المشورة للتنفيذ في المجال الهندسي٠
* تطوير أساليب التشييد بما يساهم في حل مشكلة الإسكان٠
* ترشيد الطاقة واستخدام التكنولوجيا المتطورة٠
* رفع الكفاءة وإعادة الثقة في الصناعة المصرية٠
* استغلال الطاقات الضائعة بما يحقق عائدا وطنيا ٠
* المشاركة في تطوير وسائل العمل الهندسي٠

وعلي الرغم من حرص القيادة السياسية للتأكيد علي الصبغة المهنية للنقابة وليس السياسية(٣٠) وتبني الجمعية العمومية لمبدأ عدم مناقشة الموضوعات السياسية داخل التشكيلات المختلفة للنقابة وبأن لهم حرية التعبير عن آرائهم السياسية خارج النقابة،(٣١) نجد أن نقابة المهندسين اتخذت موقف المساندة الكاملة للسلطة السياسية خاصة منذ ١٩٧٥ حينما أصبح نقباؤها من بين النخبة السياسية الحاكمة٠ بل إن المناخ السياسي السائد في فترة الانتخابات هو الذي أدى لفوز نقباء ينتمون للنخبة الحاكمة٠ وبالتالي فقد كانت هناك صعوبة لعزل النقابة عن التيارات السياسية وخاصة أن نقابة المهندسين شأنها شأن جميع

النقابات المهنية تتلقى إعانات من الدولة بصورة أو أخرى وتمثل تلك الإعانات موردا ماليا هاما بالنسبة لها. فإذا أضفنا إلي ذلك أن عددا كبيرا من أعضائها يعملون في القطاع العام والحكومة فضلا عن القوات المسلحة، فإن ذلك يوضح مدى التأثير الذي يمكن أن تمارسه الحكومة علي الناخبين. ويكفي للتدليل علي ذلك الإثارة إلي الضغوط التي مارستها الهيئات الهندسية ومنها اتحادات كليات الهندسة واتحاد خريجي المعاهد العليا الصناعية وعشرة وزراء مهندسين منهم عيسى شاهين وزير الصناعة بالإضافة إلي جمعية المهندسين التي تضم عددا من الوزراء السابقين وكان يرأسها أحمد محرم وزير الإسكان السابق، والتي أدت إلي فوز د. مصطفى خليل بمنصب نقيب المهندسين.(٣٢) وبأن فوز عثمان أحمد عثمان أيضا جاء نتيجة اعتماده علي قوة الدولة وتأييدها له وهو ما أدى إلي تصويت مهندسي القوات المسلحة في كتلة متراصة لصالحه وهذا هو سر حصولهم علي ٩٠٪ من مقاعد الشعب داخل النقابة.(٣٣) وأن دخوله النقابة كان لإجهاض الروح الوطنية المعارضة للحكم بعد ان تشكلت داخل نقابة المهندسين معارضة سياسية نشطه من قوى وتيارات سياسية عديدة معارضة لاتفاقيات كامب ديفيد ولتطبيع العلاقات مع إسرائيل. وأسماء المرشحين ضد عثمان أحمد عثمان توضح طبيعة التيارات السياسية النشطة في النقابة في ذلك الوقت. فهناك د. عبد المحسن حموده الذي قاد حملات المعارضة ضد التطبيع والمهندس إسماعيل السيوفي الذي سانده اليسار في هذه المعركة الانتخابية.(٣٤) ونجح عثمان في الفوز بتجديد ثان عام ١٩٨٣ بعد أن تمكن من عقد تحالف مع جماعات الإسلام السياسي وخاصة الإخوان المسلمين.(٣٥)

وبناء علي ذلك يمكن تحديد أهم مصادر قوة نقابة المهندسين كأحدى جماعات المصالح والتي أعطت لمطالبها الثقل المؤثر لدى صانعي السياسات فيما يلي :

١- شغل ثلاثة نقباء فقط منصب النقيب في خلال الفترة من ١٩٧٤ - ١٩٨٦ والجميع ينتمون للنخبة الحاكمة حيث تولى عبد الفتاح عبد الله منصب النقيب في الفترة من ديسمبر ١٩٧٣ وحتى مايو ١٩٧٥ وقد كان يشغل منصب وزير الدولة لشئون مجلس الوزراء.(٣٦) ثم تولي د. مصطفي خليل منصب النقيب في الفترة من مايو ١٩٧٥ وحتي مارس ١٩٧٩ وقد شغل مناصب عديدة من بينها وزير المواصلات ورئاسة الوزارة عامي ١٩٧٨ - ١٩٧٩ ثم جاء عثمان أحمد عثمان الذي رأس مجلس إدارة شركة المقاولين العرب ثم تولى وزارة الإسكان والتعمير في أعقاب حرب اكتوبر ١٩٧٣ وجاء ليشغل منصب النقيب من مارس ١٩٧٩ وحتي مارس ١٩٩١. ولا شك أن ذلك قد أعطى دفعة لمطالب النقابة في الجهاز التنفيذي خاصة في النصف الأول من المدة محل الدراسة وحتي عام ١٩٨١. لذلك فالقوى السياسية المتصارعة في النقابة حريصة علي وجود رمز عام قادر علي التعامل مع الدولة، وهذا يطرح مسألة تغيير القيادات كأمر حتمي عند أفول نجم القيادات السابقة وتقلص نفوذها. وهذا يفسر تنحي م. عثمان أحمد عثمان عن الاشتراك في انتخابات النقابة في مارس١٩٩١ ويفسر أيضا انتخاب وزير الإسكان م. حسب الله الكفراوي كنقيب للمهندسين.

٢ - ارتفعت عضوية النقابة من ١١٠٠ عضو عام ١٩٤٥ في رابطة الأمة للمهندسين التي تشكلت من أجل الدعوة لتأسيس نقابة رسمية للمهندسين ووصلت إلي ١٥٦ ألف مهندس عام ١٩٨٦. (٣٧) وبالإضافة

لهذا العدد الضخم فإن نقابة المهندسين يتميز أعضاؤها بدرجة عالية من التعليم تجعلهم يدركون أهمية الاستفادة من إمكانات التنظيم الجماعي التي تتيحها لهم النقابة في التركيز علي مطالبهم وذلك بدلا من توزيع جهودهم في أعمال الاحتجاج أو مخاطبة السلطات أو الرأي العام.

٣ - ومما أضاف للثقل السياسي للنقابة أيضا وجود وزراء علي قائمة العضوية ينتمون للمجالات المختلفة. ويمكن علي سبيل المثال استعراض أسماء الاعضاء في يوليه ١٩٨٤ لنجد الوزراء الآتية أسماؤهم : م. حسب الله الكفراوي وزير التعمير والمجتمعات الجديدة، م. سليمان متولي سليمان وزير المواصلات والنقل ، وم. عصام راضي عبدالحميد راضي وزير الري، وم . محمد محمود عبد الوهاب وزير الصناعة ، ومحسن عبد الفتاح صدقي وزير الإسكان والمرافق ، وم. جمال الدين السيد ابراهيم وزير الدولة للإنتاج الحربي، وم. ماهر أباظة وزير الكهرباء.(٣٨)

نقابة المهندسين وقضية الإسكان:

اهتمت نقابة المهندسين بشكل خاص بقضية الإسكان فعقدت ندوات ولقاءات مع القيادات السياسية والمسئولين في وزارة الإسكان لشرح وجهة نظر النقابة من قضايا الإسكان والحصول علي مزايا خاصة للنقابة، كما خصصت بعض أعداد من مجلة المهندسين الناطقة باسم النقابة لدراسة الجوانب المختلفة لقضية الإسكان وإصدار التوصيات بشأنها. ويمكن تناول موقف نقابة المهندسين من قضية الإسكان من منظور عام يتعلق بالسياسات العامة للإسكان ومن منظور خاص بالنقابة ذاتها.

١ - فقد تميزت مواقف النقابة عامة بتأييد السياسات الحكومية

للإسكان، واتخذت مواقف يمكن وصفها بالإيجابية فيما يتعلق ببعض تلك القضايا:

- فقد أشادت باتجاه الحكومة لإعطاء الأولوية المطلقة لحل مشكلة الإسكان وتقديمها علي جميع المشاكل في ميزانية ١٩٧٩.(٣٩)

- وأيدت النقابة اتجاه وزارة الإسكان لتطبيق التكنولوجيا الحديثة وإقامة عشرة مصانع للمساكن الجاهزة،(٤٠) وتبنت النقابة الدعوة لتحديث المواصفات الهندسية مما يؤدي إلي توفير مواد البناء وضمان سلامة المباني والارتقاء بمستوى المرافق.(٤١)

- وأيدت صدور قانون الإسكان بأمر عسكري لحماية الطبقة الكادحة من طبقة استحلت الكسب السريع.(٤٢)

وقد أيدت خط وزير الإسكان حسن محمد حسن في الدعوة لتنشيط الإسكان التعاوني ودعم الجمعيات التعاونية للإسكان بالقروض والخبرات وابرزت الدور الذي تلعبه التعاونيات في حل أزمة الإسكان.

- الإشادة بالدور الذي تلعبه القوات المسلحة في مواجهة مشكلة الإسكان.(٤٣)

والحرص علي استمالة العناصر العسكرية والحصول علي تأييدهم.

كما تقدمت النقابة بمقترحات لعلاج بعض القضايا الإسكانية:

- فقد اهتمت نقابة المهندسين بظاهرة انهيار المباني ونشرت اقتراحا بإنشاء جهاز يسجل التراخيص ويتأكد من صفة وخبرة المهندسين القائمين علي إعداد الرسومات والإشراف علي التنفيذ وعقدت اجتماعات بين مجلسي شعبة الهندسة المعمارية والمدنية لدراسة أسباب انهيار المباني.(٤٤)

– واستجابة لهذا نص قانون المباني في مادته الخامسة علي "اشتراط أن تصدر القواعد الخاصة بالبيانات والمستندات والموافقات والرسومات المعمارية والإنشائية والتنفيذية وما يستلزم منها توقيع مهندس نقابي عليها بقرار من وزير الإسكان والتعمير بعد أخذ رأي مجلس نقابة المهندسين".

– أكدت النقابة علي ضرورة مزاولة المهندسين الاستشاريين الأجانب أعمالهم من خلال مكاتب استشارية مصرية. وقد صدر القانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٧٤ ومن بعده القانون رقم ١٠٤ لسنة ١٩٨٠ للتأكيد علي ضرورة حصول المهندسين الأجانب والمكاتب الهندسية الاستشارية علي تصريح من النقابة أو طلب هذا التصريح بمعرفتها.(٤٥)

– انتقدت النقابة أسلوب التمليك وطالبت بتكوين لجان لتقدير أسعار المساكن المعروضة للتمليك بعد أن أصبحت أرقام المساكن خيالية. وأكدت علي ضرورة توفير المسكن الملائم لكل مواطن بالإيجار مقابل ٢٥ ، ٣٠٪ من دخل الأسرة وتوسيع قاعدة الإيجار أما التمليك فلمن يرغب فيه.(٤٦)

– نشأت فكرة ضرورة تنظيم مهنة المقاولات عن طريق " نقابة أو اتحاد" في نقابة المهندسين عام ١٩٨١.(٤٧)

كما قامت نقابة المهندسين بعقد ندوات علمية، وخصصت يوم المهندس في أكتوبر من كل عام لدراسة النواحي المختلفة لقضية الإسكان وعقدت عدة ندوات منها ندوة لدراسة إقامة المدن الجديدة في سنة ١٩٨٠ وعقدت في نفس العام ندوة مصرية ألمانية لدراسة مشكلة الإسكان بخبرات وفكر وتكنولوجيا العصر، كما عقدت ندوة علمية لدراسة مشكلة الصرف الصحي في الإسكندرية سنة ١٩٨٥ وقامت النقابة بدراسة

ظاهرة النمو العشوائي للتجمعات السكنية في مارس ١٩٨٦ وقضية تطوير الأحياء القديمة في القاهرة في مايو ١٩٨٦ وغيرها من الندوات.

ب - أما عن اهتمام النقابة الخاص بقضية الإسكان فقد ظهر في إعلان نقيب المهندسين بجعل العام النقابي ١٩٨٣ " عام الإسكان" ووضع الحلول الفعالة لمشكلة إسكان شباب المهندسين وللإسهام القومي في خطة الإسكان.(٤٨) فطرح فكرة " شقق العرسان" وطالب النقابات الفرعية بتشكيل جمعية تعاونية للإسكان تكون لها شرعية أخذ الأراضي من الدولة بتسهيلات علي أن تقدم الدولة المرافق الرئيسية والأرض بسعر رمزي وتقسط علي أقساط طويلة علي غرار ما يقدم للجمعيات التعاونية.(٤٩) وأراد أن تقوم نقابة المهندسين بتجربة رائدة تحتذى بها النقابات والهيئات الأخرى. وقد تم في إطار النقابة:

أ - مشروع إسكان الشباب في مدينة نصر (١٤٠٠ وحدة سكنية).

ب - مشروع إسكان النقابات المهنية: تخصيص ٥٠٠ وحدة سكنية كمرحلة أولي للنقابة وخصصت نسبة أعلى للشباب حديثي الزواج في مناطق الهرم والماظة والهايكستب والقطامية ووادي حوف بالقاهرة وسموحة بالإسكندرية، كما تم تخصيص قطع أراضٍ للنقابة في المدن الجديدة.(٥٠)

ج - تم إنشاء عدة جمعيات تعاونية للإسكان للنقابات الفرعية وتقوم النقابة العامة بدعم هذه الجمعيات.

د - استطاعت النقابة تمويل الخدمات المختلفة التي تقدمها لأعضائها بفضل الشركات الاستثمارية التي قامت بإنشائها والتي بلغ عددها عام ١٩٨٦ - ١٦ شركة استثمارية وبلغ رأسمالها ٩٢٫٢٥٠٫٠٠٠ ج.(٥١)

تقييم دور نقابة المهندسين:

لا يمكن الزعم بأن النقابة لها دور يذكر في صنع السياسات العامة للإسكان، يؤكد ذلك ما جاء علي لسان د. مصطفي خليل نقيب المهندسين عام ١٩٧٦ حين أشار بأن الثقل السياسي في وضع السياسات العامة للدولة وإقرارها هو لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء.(٥٢) لذلك فقد حاولت النقابة التحرك كجماعة مصلحة للحصول في المقام الأول علي امتيازات لأعضائها في مجال الإسكان وغيره وإستطاعت بفضل تولي بعض الشخصيات السياسية البارزة منصب نقيب المهندسين واتصالهم المباشر بالنخبة تحقيق مزايا متعددة للنقابة وفي نفس الوقت حاولت أن تتخذ مواقف إيجابية فيما يتعلق بقضايا الإسكان المثارة في حينها، بل في بعض الأحيان اهتمت النخبة الحاكمة بإعطائها دورا فعالا خاصة في المسائل الفنية التي تدخل في الاختصاص المباشر للنقابة.

والوفاق بين النقابة والنخبة لم يمنع من حدوث صدام بين نقابة المهندسين وباقي النقابات المهنية من ناحية ووزارة الإسكان من ناحية أخرى حينما تعلق الأمر بالمشروعات الإسكانية للنقابات. ويمكن علي سبيل المثال ذكر مشروع إسكان النقابات في مدينة القطامية الذي أعلنت عنه الوزارة عام ١٩٨٥ كنموذج واقعي لما تواجهه النقابات المهنية من مشاكل وعقبات عند قيامها بتلك المشاريع نتيجة لتضارب أقوال وأفعال وزارة الإسكان إذ كان الهدف من هذا المشروع رفع المعاناة عن الشباب بشروط ميسرة تتلاءم مع ظروفهم ، ومع ذلك فقد قامت الوزارة برفع الأسعار بحيث قفز القسط الشهري من ٦١ جنيها إلي ١٠٠ - ١٥٠ جنيها حسب المساحة بالإضافة إلي التأخير في تسليم الوحدات

ثانيا : هيئات التمويل الأجنبية

أدى القصور في موارد التمويل المحلية في الدول التي تعاني من أزمة الإسكان إلي الاتجاه لمصادر خارجية للتمويل. وهذا النمط التمويلي قد ظهر حديثا علي أثر نمو الجهود المشتركة علي النطاق الدولي في أعقاب الحرب العالمية الثانية ومع تزايد الاعتقاد بأهمية التعاون الدولي في حل مشاكل الإسكان. (٥)

ومن أهم المؤسسات المالية التي تعمل علي تقديم المساعدات في هذا المجال البنك الدولي للإنشاء والتعمير الذي تأسس عام ١٩٤٥ من حكومات ١٥٠ دولة بهدف المساعدة علي رفع مستويات المعيشة في الدول النامية عن طريق مدها بموارد مالية مقدمة من الدول المتقدمة. (٥٥) ويمول البنك عادة جميع أنواع البنية الأساسية الإنتاجية كالطرق وشبكات المياه والمجاري، كما أن استراتيجيته الإنمائية تركز أيضا علي الاستثمارات التي يمكن أن تؤثر تأثيرا مباشرا علي رفاهية الجماهير الفقيرة في الدول النامية عن طريق تحويلها إلي قوى أكثر إنتاجية ودمجها في عملية التنمية كشريك عامل . (٥٦)

ورؤية البنك لمشكلة الإسكان تتلخص في أن توفير الأراضي والخدمات الحضرية يتجه بانحراف شديد في اتجاه الطبقات المرتفعة الدخول مخلفة وراءها الطبقات المنخفضة الدخل بخدمات متواضعة جدا أو بغير خدمات. كما أن توفير الإسكان للطبقات المتوسطة الدخل يظل محدودا وغالبا ما تغتصب الأسر ذات الدخل الأكبر فرص الإسكان التي قدمت أصلا للفقراء.(٥٧) ويرى البنك أن الدول النامية يمكن أن تخفض تكاليف الإسكان عن طريق تشجيع مشروعات البناء التي تستوعب عددا

أكبر وباستخدام مواد البناء المحلية وغيرها مما يؤدي إلي تحسين ظروف الإسكان للغالبية العظمى من فقراء سكان المدن بدرجة كبيرة. وقد أدت التغييرات في مقاييس التصميم التي أدخلتها بعض مشروعات البنك إلي تخفيض تكلفة المأوي وكانت في بعض الحالات تخفيضات ملحوظة. ففي زامبيا علي سبيل المثال تكلفت مشروعات بناء المساكن في المواقع والخدمات أقل من خمس أسعار أقل إسكان تدعمه الحكومة، وفي السلفادور تكلف مشروع بناء المساكن في المواقع والخدمات أقل من نصف ما يتكلفه أرخص المساكن التقليدية في القطاع العام. (٥٨) كما يرى البنك أيضا أن محاولة إزالة المباني الآيلة للسقوط والأنقاض في المدن الكبري ذات مستوى الدخول المنخفضة وإقامة مبان سكنية جديدة بدلا منها يمكن أن يساعد كثيرا في التخفيف من الظروف المعيشية السيئة للطبقات الفقيرة المعدمة.

وقد بدأ البنك الدولي في السبعينات في توسيع نطاق إقراضه من أجل التنمية الحضرية فزاد الإقراض من ١٠ ملايين دولار عام ١٩٧٥ إلي أكثر من بليوني دولار عام ١٩٨٨ ووجه قدرا من هذا الإقراض إلي معالجة الفقر. (٥٨) وفي عينة من المشروعات التي أتيحت بشأنها بيانات عن الفقر كان ثلاثة أرباعها يخصص ٤٠٪ علي الأقل من أمواله للفقراء، واتجهت نسبة ٦٠٪ تقريبا من إجمالي الإقراض الحضري للبنك منذ عام ١٩٧٢ إلي عمليات توفير المأوي رغم أن الإقراض من أجل التوفير المباشر للمأوى قد انخفض بدرجة كبيرة في السنوات الأخيرة. ويعتبر الإقراض من أجل النقل وإمدادات المياه وتوفير الظروف الصحية هي المكونات الأساسية الأخرى للعمليات الحضرية للبنك. واجتذبت استراتيجية البنك المتعلقة بتوفير المأوي في سنوات رئاسة روبرت مكنمارا

(١٩٦٨ - ١٩٨٠) الانتباه الدولي واعتمدت بصفة أساسية علي مشروعات مد المواقع بالخدمات ومشروعات الارتقاء بالأحياء الفقيرة.(٦٠) وقد استطاع البنك في الفترة من ١٩٧٢ - ١٩٨٠ مساعدة ٢٩ دولة نامية في توفير ٣١٠،٠٠٠ مشروع مواقع وخدمات وإدخال التحسينات علي ٧٨٠،٠٠٠ وحدة سكنية قائمة استفاد منها حوالي عشرة ملايين فرد.(٦١) كما أن نحو ثلاثة عشر مليون عائلة قد استفادت من مشروعات المأوي بين عام ١٩٧٢ - ١٩٨٩.

وقدر البنك الموارد المطلوبة لمواجهة استراتيجية إسكان فقراء الحضر خلال الفترة ١٩٨٠ - ٢٠٠٠ من ١٢٠ إلي ١٣٠ بليون دولار مقدرة عام ١٩٧٥ أو معدل إنفاق سنوي يقدر بستة أو سبعة ملايين دولار.(٦٢) وقد أوضحت مشروعات الإسكان التي قام بها البنك أنه من الصعب علي مشروعات مكافحة الفقر الحضرية الوصول إلي أشد الناس فقرا. كما أن التدخل علي مستوي المشروع في كثير من الحالات لم يكن له تأثير كبير علي السياسة العامة الحضرية للبلدان المتلقية. ولذلك فالتوفير المباشر للمأوي لم يكن له التأثير الواسع النطاق والطويل الأجل علي القطاع الذي كان متوقعا.

وإلي جانب البنك الدولي للإنشاء والتعمير أنشئت المؤسسة الدولية للتنمية عام ١٩٦٠ لتقديم المساعدة لنفس الأغراض ولكنها تقدم أساسا لأفقر الدول النامية وبشروط أخف وطأة علي ميزان مدفوعاتها. وعضوية المؤسسة الدولية للتنمية مفتوحة أمام جميع الدول الأعضاء في البنك الدولي. (٦٣) ومن الهيئات الدولية التي تعمل علي إقراض غيرها من البلدان سواء كانت من خلال الجهود الجماعية أم الثنائية مركز الأمم المتحدة للإسكان والبناء والتخطيط (UNCHBP) والمجلس الاقتصادى

والاجتماعي التابع للأمم المتحدة، ومؤسسة تنمية الكومنولث التي لعبت دورها في تنمية مناطق الإسكان في أفريقيا وجنوب آسيا والبحر الكاريبي.(٦٤)

وعلي الصعيد الإقليمي الأوروبي هناك بعض المنظمات تقدم هذا النوع من المساعدات مثل (الصندوق المركزي للتعاون الاقتصادي) ويهدف هذا الصندوق إلي تقديم القروض الإسكانية لمجموعة الأقطار الإفريقية الناطقة باللغة الفرنسية حيث قدم نحو ثلثي قروضه إلي مؤسسات الإسكان في البلدان التي تقع جنوب منطقة الصحراء الإفريقية وهي إحدي أساليب المحافظة علي العلاقات التقليدية مع أقطار القارة التي كانت تحت نفوذها.(٦٥) والوكالات المتعددة الأطراف التي تقوم بتقديم المعونة يلعب البعض منها دورا قياديا في حوار السياسة مع البلدان المتلقية وفي عملية تنسيق المعونة، لكن الكثيرين يعتبرون أن نهج هذه الوكالات هو نهج تكنوقراطي بصورة مغالي فيها والمشروطية المرتبطة بالمساعدة كثيرا ما تكون محل خلاف والمنظمات غير الحكومية ماهرة بصورة خاصة في التدخل علي المستوى المحلي.(٦٦)

أما عن المساعدات الثنائية فتعتبر الولايات المتحدة من أنشط دول العالم في مجال التسليف الإسكاني. فقد أنشأت (بنك التنمية للدول الأمريكية) الذي عمل علي إنشاء ٣٠ ألف وحدة سكنية قبل حلول ١٩٧٤ كما أنشأت ايضا (الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية). وتعتبر مساهمة الولايات المتحدة في برامج المساعدات التابعة للأمم المتحدة ضئيلة للغاية حيث بلغت أقل من مليون دولار سنويا قامت بدفعها إلي الهيئة التنفيذية التي تدير فرع الإسكان. (٦٧) وعلي صعيد التعاون العربي تعتبر المؤسسات المالية الكويتية من أنشط الأجهزة العاملة في حقل الائتمان

الإقليمي ذي البعد الثنائي. ولقد ظهر ذلك في القروض المقدمة إلي كل من تونس والمغرب والسودان. ثم يليها مباشرة التمويل العراقي من خلال الصندوق العراقي للتنمية الخارجية.(٦٨)

ولقد أصبحت المعونات الخارجية إحدى القنوات الرئيسية لتزويد الاقتصاد المصري باحتياجاته من النقد الأجنبي ومعاونته في علاج الأمراض المزمنة. وبما أن مشكلة الإسكان في مصر بكافة أبعادها جزء من المشكلة الاقتصادية ، لذلك فإن الموارد الخارجية تعتبر من المحددات الأساسية لإمكانيات تنفيذ الخطة. ويكفي للتدليل علي ذلك أنه في دراسة السياسة القومية لمشكلة الإسكان عام ١٩٧٩ قدر إجمالي الاحتياجات الاستثمارية في كافة مجالات الإسكان بمبلغ ٧٣٤٨ مليون جنيه خلال سنوات الخطة الخمسية ١٩٨١ - ١٩٨٥، وبلغ إجمالي الموارد المالية المتاحة ٣٢٨٦ مليون جنيه أي أن العجز قدر بمبلغ ٤٠٦٢ مليون جنيه . واقترحت الدراسةان يكون نصيب الموارد الخارجية (من معونات وقروض وتسهيلات) في تغطية العجز ٢٨٦٠ مليون جنيه وأن تقوم الموارد المحلية بتغطية باقي العجز ويبلغ ١٢٠٠ مليون جنيه. (٦٩)

ويستعرض الجزء التالي القروض والمساعدات التي قدمها كل من البنك الدولي للإنشاء والتعمير ، والوكالة الأمريكية للتنمية الدولية لتمويل المجالات المختلفة للإسكان في مصر نظرا للأهمية الخاصة التي يحتلها كل منهما في تقديم هذا النوع من المساعدات.

١ - المساعدات التي قدمها البنك الدولي لمصر في المجال الإسكاني:

تقترن قروض البنك الدولي عادة بفترة سماح مدتها خمس سنوات تسدد بعدها علي مدى عشرين سنة أو أقل. ويقوم البنك بطلب جميع المعلومات اللازمة لدراسة أوضاع الدول المقترضة ويشترط أن تلتزم

الدولةالمقترضة بتوصياته ويتابع البنك هذه العملية بنفسه وينذر ويعاقب عند أية بادرة انحراف. (٧٠) وقد قام البنك الدولي بتمويل العديد من المشروعات الهامة التي تؤثر بشكل أو آخر في التخفيف من حدة أزمة الإسكان في مصر خلال الفترة محل الدراسة دون الالتجاء إلي إقامة مشاريع إسكانية متكاملة للمساهمة المباشرة في حل المشكلة كما حدث في دول نامية أخرى.

ووضعت مشروعات البنك الدولي المقدمة لمصر في مجال الإسكان علي أساس أن السياسة القومية للإسكان دفعت ذوي الدخل المتوسط والمنخفض إلي البحث عن المأوى في مناطق الإسكان العشوائي. لذلك فلقد تقدم البنك بمشروع في الفترة من أول يناير ١٩٧٨ وحتى ١٣ ديسمبر ١٩٨١ يشمل التحسين والارتقاء لأربعة مناطق ثم اقتصر بعد ذلك فقط علي منشية ناصر ومستعمرة الزبالين بالإضافة إلي مشروع آخر لمد المواقع بالخدمات، وتحسين وسائل جمع القمامة والتخلص منها وعملية اصلاح مجاري وتغذية المياه لمدينة أسيوط. وتكاليف هذا المشروع مناصفة بين الحكومة المصرية والبنك الدولي . ومشاركة البنك علي هيئة قرض، ولوزير الإسكان الهيمنة الكلية علي أداء هذا القرض علي أن يوجه البنك الدولي المشروع من خلال بعض الزيارات . ولقد اختلفت الحكومة المصرية والبنك الدولي فيما يتعلق بأسلوب حل مشكلة المساكن العشوائية حيث رأي البنك حل المشكلة عن طريق تمليك الأراضي بينما رأت الحكومة ضرورة حل مشكلة التعدي علي الأراضي وممتلكات الدولةبنزعها من هؤلاء السكان. والجدير بالذكر أن معدل أداء هذا المشروع تميز بالبطء حتي إنه انتهي عام ١٩٨٤ بدلا من ١٩٨٢. فقد تأثر بالقرار الجمهوري لعام ١٩٧٩ بتقسيم وزارة الإسكان والتعمير

إلي وزارتين وظهرت مشكلة أى من الوزارتين تتولى الإشراف علي المشروع ؟ كما صدر القانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٧٩ بشأن إعطاء سلطات أكبر للمحليات مما أدي لمطالبة المحافظة بعمل اتفاق مكمل يمكنها من تحمل المسئولية الكاملة لتنفيذ المشروع. (٧١).

بالإضافة إلي هذا المشرع فقد اهتم البنك بصفة خاصة بالمرافق الأساسية في مصر حيث أشار في أحد التقارير إلي " أن النزوح المستمر من الريف إلي المدن وخاصة مدينتي القاهرة والإسكندرية قد أدى إلى ارتفاع معدل نمو سكان الحضر الي ٦ر٣٪ بينما لم يجاوز معدل النمو السكاني علي المستوى القومي ٥ر٢٪ وقد أدى ارتفاع هذا المعدل إلي إرهاق المرافق الأساسية في مصر التي لم تستطع أن تنمو بمعدل يواكب الطلب علي خدماتها . ويعتبر عدم كفاية الإمداد بالمياه أحد المشاكل التي ترتبت علي ذلك" . (٧٢)

لذلك فقد أولى البنك هذا الجانب عناية خاصة. ففي عام ١٩٧٧ قدم البنك قرضا قيمته ٥٦ مليون دولار إلى مشروع يهدف لزيادة طاقة شبكات المياه في الإسكندرية وهويضيف ٣٥٠ ألف متر مكعب من المياه يوميا. كما قدم البنك عام ١٩٨١ التمويل لمشروع توسيع وإصلاح إمدادات المياه في البحيرة مما ساعد سياسة الحكومة في لامركزية تقديم الخدمات الأساسية في المحافظات. بالإضافة إلي تحسين الخدمة لأكثر من مليوني – مستهلك فقد تم إمداد ٨٠٠ر٠٠٠ شخص (يشملون ٦٠٠ر٠٠٠ من ذوي الدخول المنخفضة) بالمياه الصالحة للشرب . وبلغ إجمالي التكلفة ١١٨,٣٨ر مليون دولار. (٧٣) كما قام البنك عام ١٩٨٤ بعمل دراسات الجدوى والتحضير لتحسين شبكات إمدادات المياه والصرف الصحي في محافظتين في الدلتا، ولإدخال تحسينات الصرف

الصحي في محافظة ثالثة. وبلغت التكلفة الإجمالية لهذا المشروع ٢٧ر٥ مليون دولار. (٧٤)

وفي مجال مواد البناء ساعد البنك عام ١٩٨٣ في بناء وتشغيل مصنع متكامل لإنتاج قضبان حديد التسليح لتلبية احتياجات السوق المحلية وليحل الإنتاج المحلي محل واردات سنوية تبلغ نحو ٧٥٠ ألف طن. وقامت مؤسسة التمويل الدولية باستثمار مواز في المشروع بقيمة ١٠٢ر٤ مليون دولار . وتكلف هذا المشروع ٨٠٠ مليون دولار. (٧٥)

كما قدم البنك الدولي ٣٠ مليون دولار لتوفير حوالي ٥٠٪ من احتياجات بنك مصر إيران للتنمية من النقد الأجنبي لمدة عامين وذلك لمساعدته في تعزيز وتمويل الصناعات المتوسطة والكبيرة في القطاع الخاص لا سيما في ثلاثة قطاعات رئيسية: هي مواد البناء والإنشاء والسلع الرأسمالية وصناعات التصدير. (٧٦)

كما ساهم البنك الدولي عام ١٩٨٤ في تمويل مشروع يهدف إلي المساعدة في بدء إصلاحات السياسة العامة التي يمكن أن تحسن أداء صناعة التشييد بتوفير التمويل والمساعدة الفنية . وبلغت التكلفة الإجمالية للمشروع ١٣٢ مليون دولار.(٧٧) واستجابة إلي اتجاه الحكومة المصرية في إطار سياستها الاقتصادية لتشجيع المبادرات الفردية لتطوير الصناعات الصغيرة، قدم البنك قرضا مقداره ٤٠ مليون دولار لبنك التنمية الصناعية. وحدد بنك التنمية الصناعية نسبة من ٢٠٪ – ٢٥٪ من قرضه لتوجيهها نحو المشروعات الصغيرة في مجال المقاولات وغيرها. (٧٨)

كما اهتم البنك الدولي بتعزيز جهود الحكومة من أجل الإكثار من العمال المهرة وشبه المهرة والتخفيف من النقص الحاد في العمال المهرة

في قطاعين رئيسيين هما البناء والصناعة عن طريق برنامج لإنشاء المدارس المهنية وتزويدها بالمعدات اللازمة وتقديم المساعدة الفنية والتدريب. ويلغ مجموع تكاليف هذا المشروع ٧٩٫٣ مليون دولار.(٧٨) وإلي جانب اهتمام البنك بالعناصر المختلفة لمسألة الإسكان من مواد بناء وعمالة ومرافق أساسية اهتم أيضا بمساعدة الحكومة المصرية علي الحد من تزايد السكان وهو الفاعل الحقيقي للأزمة الإسكانية واعتمد البنك مبلغ ٢٥ مليون دولار عام ١٩٧٩ طبقا لشروط الاتحاد العالمي للتنمية للمساعدة في برامج تنظيم الأسرة. (٨٠)

والجدول رقم (١٤) يوضح الأولوية التي احتلها الإسكان مقارنة بباقي القطاعات الأخري فيما يتعلق بإجمالي المساعدات التي قدمها البنك الدولي لمصر في الفترة من ١٩٧٧ – ١٩٨٦. ويتضح من هذا الجدول أن الزراعة والتنمية الريفية قد احتلتا قمة الأولويات فيما يتعلق بتلك المساعدات يليها شركات تمويل التنمية لتوفير العملة الصعبة للمشروعات الصناعية والقطاع الخاص علي وجه الخصوص. ولو أضفنا المبالغ المخصصة لأوجه البناء المختلفة من تدريب وصناعة ومشاريع (٢٩٩٫٣ مليون دولار) ومياه ومجار (١١٨٫٦ مليون دولار) لاحتل توفير المأوي بأركانه المختلفة المركز الثالث بمبلغ يقدر بـ (٤١٧٫٩ مليون دولار) يليها الصناعة. بينما احتلت المساعدات الفنية وبند السكان والصحة والتغذية أدني أولويات البنك. وفي حين شهد عام ١٩٨٢ أعلي حجم من المساعدات التي حصلت عليها مصر من البنك الدولي فلقد تضاءل حجم هذه المساعدات ووصل إلي أدناها عام ١٩٨٦ (٧٠ مليون دولار).

وبناء علي ما سبق يمكن القول بأن المساعدات التي قدمها البنك الدولي بوجه عام اتفقت مع أهداف سياسة الإسكان كما صاغتها

الجدول رقم (١٤) يبين إجمالي المساعدات المقدمة من البنك الدولي للقطاعات المختلفة في مصر (١٩٧٧-١٩٨٦) بالمليون دولار

	١٩٧٧	١٩٧٨	١٩٧٩	١٩٨٠	١٩٨١	١٩٨٢	١٩٨٣	١٩٨٤	١٩٨٥	١٩٨٦	الاجمالي
الزراعة والتنمية الريفية	٣٩	٣٢	–	٤٥	٩٤	–	١٢٢ر٧	–	٢٠٧	٧٠	٦٠٩ر٧
التعليم	٢٥	–	٤٠	–	٤٠ر١	–	٣٨ **	–	١٩ر٣	–	١٦٢ر٤
شركات تمويل التنمية	–	٤٠	–	٨٠	–	١٢٠	–	٣٩٥ **	–	–	٦٣٥
الطاقة	–	–	٧٥	٥٠	٢٥	٩٠	–	٥٩	–	–	٢٩٩
الصناعة	٢ر٥	–	١١	١١٩	٦٤	–	١٦٥ر٣ *	–	–	–	٣٦١ر٨
التنمية والتمويل الصناعي	–.	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
مساعدات غير مرتبطة	٧٠	–	–	–	–	–	–	–	–	–	٧٠
بمشروعات	–	–	٢٥	–	–	–	–	–	–	–	٢٥
السكان والصحة والتغذية	–	–	–	–	٩ر٦	–	–	–	–	–	٩ر٦
المساعدة الفنية	–	٥٣	–	–	–	٦٤	–	–	–	–	١١٧
الاتصالات السلكية واللاسلكية	–	١٠٠	–	–	–	١٣٢	٢٤	–	٣٧	–	٢٩٣
النقل والمواصلات	–	١٤ *	–	–	–	٥٩	–	–	–	–	٧٣
التنمية الحضرية	–	–	٣٢ر٥	–	–	–	–	–	–	–	٣٢ر٥
السياحة	٤٨	–	٣٧	–	–	–	–	–	–	–	٨٥
الطاقة الكهربائية	٥٦	٢	–	–	٥٦ر٦	–	–	٤	–	–	١١٨ر٦
المياه والمجاري	٢٤٠ر٥		٢٢٠ر٥	٢٩٤	٢٨٦ر٦	٤٦٥		٤٥٨	٢٦٣ر٣	٧٠	

المصدر : إعداد التقرير السنوي للبنك الدولي من عام ١٩٧٧ وحتي ١٩٨٦.

× مبالغ مخصصة بالكامل لمشاريع رفع الكفاءة والمواقع والخدمات بالإضافة إلي صناعات البناء .

×× جزء من تلك المبالغ تقدر بحوالي ١٢٠ مليون دولار مخصصة لتدريب عمال البناء وتحسين أداء صناعات البناء .

الحكومة المصرية حيث اهتم البنك بالمرافق الأساسية التي احتلت أهمية خاصة في جدول الأعمال السياسي نتيجة للتدهور الملحوظ في حالة المرافق، (٨١) كما أن تقديم المساعدات الفنية والتدريبية للتخفيف من النقص الحاد في العمالة الماهرة إلي جانب تقديم المساعدات في مجال إنتاج مواد البناء لتحل محل الواردات قد اتفقا أيضا مع أهداف سياسة الإسكان في مصر. كما شجع البنك القطاع الخاص والمبادرات الفردية من خلال توفير الأموال اللازمة لها بما يتفق وسياسة الانفتاح. والمعونة المقدمة من البنك الدولي شأنها شأن باقي المنظمات الدولية محدودة للغاية، لذلك فلابد من وضع تلك المساعدات المحدودة لمجال الإسكان من قبل البنك في قنواتها الصحيحة لضمان وصولها لمستحقيها.

ب - المساعدات المقدمة من الحكومة الإمريكية للإسكان في مصر:

علي مدى ٤٥ عاما قدمت الحكومة الأمريكية أكثر من ١٤٠ بليون دولار كمساعدات اقتصادية لدول العالم. وكان نصيب مصر أكثر ١٢ بليون دولار منذ أن عادت العلاقات الدبلوماسية بين مصر والولايات المتحدة عام ١٩٧٤. (٨٢) وتقدم المعونة الأمريكية من خلال الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية United Stats Agency For International Development. أوما يطلق عليها - اختصارا- هيئة المعونة الأمريكية U.S. Aid وهي مؤسسة تمويلية تابعة إداريا لوزارة الخارجية الأمريكية ومسئولة عن إدارة برنامج المعونات في الدول المتلقية لها. (٨٣)

وقد بدأ برنامج المعونة الأمريكية لمصر عام ١٩٧٥ في الفترة التي واجهت فيها عدة مشاكل رئيسية منها تدهور البنية الأساسية بسبب إهمالها أثناء سنوات الحرب، وركز برنامج المعونة في السنوات الأولي

علي إصلاح منطقة قناة السويس بالإضافة إلى بناء وتوسيع شبكات المياه والصرف الصحي. ومع نهاية السبعينات بدأ إعطاء اهتمام أكبر للزراعة والصحة والتعليم ولتحسين نوعية الحياة في الريف.

ومع إعلان الحكومة المصرية عام ١٩٨٦ التزامها ببرنامج للإصلاح الاقتصادي تحولت المعونة الأمريكية من أسلوب المشروعات إلي إعداد برامج تهدف لتحقيق السياسة المتبعة واتجهت استراتيجية المعونة الأمريكية لمساعدة مصر في زيادة الإنتاجية وخاصة في المجال الزراعي والصناعي عن طريق دور أكبر للقطاع الخاص وإزالة القيود أمام قوى السوق للتفاعل مع تقديم الخدمات الأساسية للشعب (٨٤)

أما عن أهم المساعدات التي قدمتها الحكومة الأمريكية لمصر في مجال الإسكان والتعمير في الفترة محل البحث فيمكن إجمالها فيما يلي:

١ - برنامج إسكان لذوي الدخول المنخفضة ورفع كفاءة المجتمعات Community up. grading ، ويتضمن عنصرين : (٨٥)

الأول إقامة مجتمع جديد في حلوان (٣٠ كيلو مترا جنوب القاهرة) تتوافر فيه جميع الخدمات ويستوعب ٢٠٫٠٠٠ وحدة سكنية تخدم ١٠٠٫٠٠٠ مواطن.

والثاني : برنامج لتحسين المجتمع في سبعة مواقع مجاورة لحلوان يقطنها ذوو الدخول المحدودة في محاولة لإضفاء الشرعية علي بعض مناطق الإسكان العشوائي عن طريق مدها بالخدمات الأساسية من مياه شرب وصرف صحي وخدمات صحية وتعليمية. وقد حصلت ٢٫٠٠٠ أسرة علي قروض لتحسين منازلهم في المجتمعات السبعة وبلغت قيمة القرض ما بين ٥٠٠ إلي ٢٠٠٠ جنيه مصري وكان إجمالي تلك القروض

٤ ملايين جنيه مصري. وتم تنفيذ هذا البرنامج في الفترة من ١٩٧٨ حتي عام ١٩٨٨ وبلغت قيمة المنحة ٨٠ مليون دولار. والهدف من هذا المشروع التأثير علي السياسات العامة للإسكان وتوجيهها نحو أهداف محددة منها:

أ - تحويل الاستفادة من برامج الإسكان الحكومية من الطبقة المتوسطة إلي الفئات ذات الدخول المنخفضة.

ب - تخفيض الدعم الذي يقدمه القطاع العام للإسكان عن طريق تخفيض حجم مساحة الوحدات السكنية وبالتالي تخفيض سعرها حتي تكون في متناول أيدي ذوي الدخول المنخفضة.

ج - تشجيع القطاع الخاص للمساهمة في جميع مجالات البرنامج الإسكاني.

د - التخطيط المرن لبناء المستويات التي تتلاءم مع احتياجات الفئات المستهدفة.

٢ - مشروع لمساعدة الحكومة المصرية لتحديد واختبار وتقييم الأولويات في برامج تعمير وتنمية سيناء يقوم علي توفير التمويل للمساعدات الفنية والتخطيط ودراسات الجدوى بالإضافة إلي السلع ذات الصلة بهذه الخدمات. وقد استغرق هذا المشروع الفترة من ١٩٧٩ - ١٩٨٥ وبلغ إجمالي ٦ر٢ مليون دولار. (٨٦)

٣ - مشروعات خاصة بالبنية الأساسية تشمل : (٨٧)

أ- تزويد القاهرة بالمياه عن طريق زيادة طاقة شبكة المياه في روض الفرج من ٢٠٠٫٠٠٠ متر مكعب في اليوم إلي ٦٥٠٫٠٠٠ متر مكعب ودعم القدرات الإدارية للهيئة العامة لمرفق مياه القاهرة الكبرى وذلك في الفترة من ١٩٧٧ - ١٩٨٧ وبلغت تكلفته الإجمالية ٤ ر٩٧ مليون دولار.

ب - إقامة مشروعين بهدف توسيع وإصلاح وزيادة كفاءة شبكة مجاري القاهرة الأول في الفترة من ١٩٧٨ - ١٩٨٨ وبلغت القيمة الإجمالية للتمويل ١٢٩ مليون دولار، والمشروع الثاني في الفترة من ١٩٨٤ - ١٩٩٤ وتبلغ قيمته ٨١٦ مليون دولار.

ج - مشرع لتحسين شبكة المياه والمجاري في مدن القناة الثلاث : الإسماعيلية وبورسعيد والسويس وذلك في الفترة من ١٩٧٨ - ١٩٨٧ وبلغت قيمته ١٦٩ مليون دولار.

د- مشروع لتحسين وتوسيع وتطوير شبكة الصرف الصحي بالإسكندرية وقد بدأ في ١٩٧٧ واكتمل في ١٩٨٤ وبلغت تكلفته ١٤٫٦ مليون دولار.

هـ - ومشروع آخر للصرف الصحي للقضاء علي المشاكل الصحية الناجمة عن الصرف في المناطق السكنية والشواطئ مدته ١٩٧٧ - ١٩٨٩ وبلغت التكلفة الكلية المتفق عليها ٢٦٢٫٣ مليون دولار.

و - مشروع تخطيط وبناء وصيانة البنية الأساسية الحضرية وتحسين شبكات المياه والصرف الصحي في الفيوم والمنيا وبني سويف في الفترة من ١٩٨٢ - ١٩٩١ وقيمته ١١٠ ملايين دولار.

ز -مساعدات مؤسسية في مجال المياه والصرف الصحي لدعم قدرات وزارة الإسكان والمرافق العامة علي مواجهة الاحتياج لمياه الشرب والصرف الصحي في جميع أنحاء الجمهورية وتشمل المساعدات الفنية وتقديم الخبراء والتدريب والأجهزة وذلك في الفترة من ١٩٨٥ - ١٩٨٩ وتتكلف ١٥ مليون دولار.

- واهتمت المعونة بتوفير مواد البناء (٨٨) وخاصة الأسمنت وذلك عن طريق بناء مصنع أسمنت السويس لإنتاج مليون طن من الأسمنت

سنويا ليغطي احتياج منطقة السويس وسيناء وقد بدأ عام ١٩٧٦ واكتمل عام ١٩٨٨ وبلغت تكلفته ١٠٥ ملايين دولار.

وأنشأت أيضا مصنع أسمنت القطامية بطاقة إنتاجية ٤ر١ مليون طن سنويا لتوفير جزء كبير من احتياج القاهرة الكبرى والدلتا. وقد بدأ في عام ١٩٧٨ واكتمل ١٩٨٨ وبلغت تكلفته ١٠٠ مليون دولار. (٨٩)

٥ - وعلي المستوى اللامركزي قدمت المعونة مشروع الخدمات الأساسية للقرية التي شملت ٢٢ محافظة من المحافظات الستة والعشرين وقدمت بعض مشروعات البنية الأساسية الصغيرة مثل إقامة شبكات لمياه الشرب وطرق وكباري صغيرة. بدأ عام ١٩٨٠ واكتمل ١٩٨٨ وبلغت تكلفته الأساسية ٢٢٥ مليون دولار إلي جانب ٧٥ مليون دولار تكلفة إضافية. (٩٠)

ومن متابعة برامج المعونة الأمريكية لمصر خلال الفترة محل البحث يمكن تحديد أهم ملامح سياسة المعونة علي الوجه التالي:

أ - التحيز في تخصيص الأموال الموجهة لمصر لقطاعات محددة تعطيها الأولوية في التمويل علي حساب قطاعات أخرى تأتي في مرتبة أقل أهمية لدى الطرف الأمريكي. وفي إحدى الدراسات التي سبقت الإشارة إليها والتي استعرضت المشروعات والأنشطة الممولة في إطار برنامج المعونة الأمريكية خلال الفترة ١٩٧٥ - ١٩٨٣ وجدت أن القطاعات الخدمية والأنشطة الاجتماعية قد استحوذت علي حوالي ٤ر٦٨٪ من جملة تخصيصات المعونة الأمريكية الموجهة لبرنامج المساعدات، بينما بلغ نصيب القطاعات الاقتصادية حوالي ٥ر٢٥٪ من جملة التخصيصات.(٩١)

ب - تضمنت الاتفاقيات المدرجة ضمن برنامج المشروعات الممولة

بمعونة أمريكية شروطا تمييزية لصالح القطاع الخاص. وتعتبر اتفاقية مشروع أسمنت القطامية الموقعة في ١٩٧٨/٩/٢٨ من أكثر اتفاقيات المعونة الأمريكية التي عكست شرط تميز القطاع الخاص ، كما إن اتفاقية مشروع أسمنت السويس الموقعة في ١٩٧٦/٧/٣١ تشترك مع اتفاقية مشروع أسمنت القطامية في غالبية الشروط التمييزية لصالح القطاع الخاص. (٩٣)

ج – استهدفت أنشطة هيئة المعونة الأمريكية تشجيع تغيير السياسات العامة في مصر التي من شأنها تحويل المزيد من السلطات للمحليات ومنها تشجيع نمو المشروعات المحلية ودمجها في الأنشطة الإنمائية. ويتوافق هذا الهدف مع معيار الوجود المحسوس فقد نصت معظم اتفاقيات المعونة علي شروط مثل قيام الحكومة المصرية بإجراء الدعاية عن المعونة وبالتالي تنمية نوع من الدعم والتأييد الشعبي لبرنامج المعونةالأمريكية في مصر. (٩٣)

د– هيأت اتفاقات قروض المشروعات المبرمة مع وكالة التنمية الدولية شبكة واسعة للإشراف الأمريكي علي العديد من المشروعات وهي تعطي لنفسها حق التخطيط والإشراف علي مجمل القطاع الذي يعمل في نطاقه المشروع المستفيد. (٩٤)

ويذكر تقرير البنك الدولي بأن المعونة الثنائية تقدم لأسباب كثيرة سياسية واستراتيجية وتجارية وإنسانية، ويعتبر الإقلال من الفقر مجرد باعث واحد وهو غالبا بعيد عن أن يكون الباعث الأهم ولهذا الوضع نتائج عديدة. وإن قدرا كبيرا من المعونة الثنائية مشروط إذ أنه يطلب ممن يتلقون المعونة أن يشتروا سلعا وخدمات من البلدان المانحة، كما ذكر التقرير بالنسبة للمعونة الأمريكية أنها تتجه أساسا إلى البلدان ذات

الأهمية الاستراتيجية من قبيل مصر وإسرائيل. (٩٥) وتعترف وكالة التنمية الدولية في وثائقها الرسمية بأن المساعدة هي أداة من أدوات السياسة الخارجية الأمريكية وتخضع لأولوياتها. (٩٦) كما تشير الأرقام إلي انفراد مصر وإسرائيل بـ ٦٦٪ من المعونة الأمريكية لدول العالم.(٩٧) وإعطاء الأولوية الأولى لتطوير البنية الأساسية ودعم القطاع الخاص هي مبادئ عامة في استراتيجية القروض الأمريكية وأهم مايميز هذه الاستراتيجية بالنسبة لمصر.

ولا شك أن برنامج المعونة هو مؤشر عل وجود مصالح وأهداف مشتركة بين المانح والمتلقى. وبأن الولايات المتحدة تعتقد بأن وجود مصر كدولة قوية وخاصة علي المستوى الاقتصادي يمكنها من ان تلعب دورا فعالا في المنطقة ككل وفي عملية السلام علي وجه الخصوص، وبأن المنح الاقتصادية والعسكرية التي تمت عامي ١٩٨٢، ١٩٨٥ علي التوالي أكبر مؤشر علي الأهمية الاستراتيجية لمصر عند صانعي السياسة في الولايات المتحدة. وإذا كانت الولايات المتحدة تتعامل مع مصر كإحدي دول العالم الثالث فقط، لم يكن نصيبها من المساعدات ليزيد علي ١٠٠ – ٢٠٠ مليون دولار في حين أن نصيبها من المساعدات بلغ بليون دولار .(٩٨)

ولقد وجهت بعض الانتقادات إلي المعونة الأمريكية إلي مصر وخاصة فيما يتعلق بالهدف منها وأسلوب الإدارة والمضمون وأثيرت مناقشات حول اعتماد مصر المتزايد علي المساعدات الأمريكية ومدى فاعلية برامجها وملاءمتها لأولويات التنمية في مصر وركز النقد علي شروط تقديم المنحة وأسلوب اختيار المشروعات. (٩٩) وتشير إحدي الدراسات إلي أنه علي الرغم من حجم المساعدات الاقتصادية التي تحصل عليها

مصر من أمريكا، فقد استطاعت أن تحافظ إلي درجة كبيرة علي استقلالها في عملية صنع القرار علي المستوى الداخلي والخارجي. كما استطاعت أن توجه المعونة لتغطي احتياجاتها الاقتصادية طبقا لأولوياتها دون إعطاء الولايات المتحدة امتيازات غير مقبولة. وللتدليل علي ذلك أثبتت الدراسة أن المساعدات الأمريكية لمصر في الفترة من ١٩٨٢ - ١٩٨٧ لم تشترط تحقيق تقدم في الإصلاحات الاقتصادية وبأنها كانت تنفق في القطاعات التي تشكل أولوية بالنسبة للحكومة المصرية ومنها قطاع البنية الأساسية. كما تعاظم حجم المنح في برنامج المعونة في الفترة ١٩٧٩ - ١٩٨١ ولم تشكل القروض سوى ١٦٪ من حجم المساعدات الاقتصادية لمصر في الفترة من ١٩٨٢ - ١٩٨٨ وفي هذا تخفيف للأعباء الملقاة علي عاتق مصر. (١٠٠)

ختـام :

هذا المبحث هو محاولة لرصد بعض القوى غير الرسمية التي حاولت التأثير علي صانعي سياسة الإسكان واستغلال الأطر السياسية والاقتصادية السائدة لتحقيق أقصى قدر ممكن من مصالحها. فقد لعبت جماعات المصالح المختلفة وخاصة المقاولين ومستوردي مواد البناء دورها في الاستفادة من المناخ الذي أفرزته سياسة الانفتاح الاقتصادي والذي انعكس بدوره علي السياسة العامة للإسكان فاستفادوا من تشجيع صانعي السياسات للقطاع الخاص والقوى الاستثمارية وإطلاق قوى السوق وتوفير جميع الضمانات والتسهيلات لتحقيق ثروات طائلة ومصالح شخصية دون الاهتمام بالمساهمة الجادة في حل مشكلة الإسكان.(١٠١) كما أن المساعدأت الخارجية التي التجأت إليها الدولة لمعالجة القصور في التمويل لم تكن أحسن حالا حيث اتجه الطرف الأجنبي لتقديم الخبراء ودراسات الجدوى التي كانت تستوعب جزءا كبيرا من المنحة المقدمة منه. (١٠٢) كما قدمت القروض الدولية وفقا لمعايير وأولويات أملتها سياسة الجهة المقرضة ولم تكن المساهمة في حل مشكلة الإسكان سوى مساهمة جزئية. لذلك فيمكن القول بأن دور مصادر التمويل الخارجية سيظل ثانويا إذا ما قورن بالأدوار الرئيسية التي يمكن أن تقوم بها مصادر التمويل الذاتية للدولة. (١٠٣) مع عدم إغفال أثر المتغير الدولي علي حجم المساعدات الاقتصادية الخارجية منها علي سبيل المثال ما حدث في أوروبا الشرقية والكومنولث الجديد.

هوامش المبحث الثالث

(١) أحمد فارس عبد المنعم، " جماعات المصالح"، في د. علي الدين هلال (محرر) ، النظام السياسي (القاهرة : المركز العربي للبحث والنشر، ١٩٨٣) ص ٢٤٣.

(٢) د. طارق فتح الله خضر، دور الأحزاب السياسية في ظل النظام النيابي (دار نافع للطباعة والنشر، ١٩٨٦) ص ٦٨.

(٣) د. أماني قنديل ، دور الأحزاب وجماعات المصالح في السياسات العامة في د. علي الدين هلال وآخرون، تحليل السياسات العامة : قضايا نظرية ومنهجية (القاهرة : مركز البحوث والدراسات السياسة، ١٩٨٨) ص ١٥٩.

(٤) James M. Malloy, Authoritarionism & corporatism in Latin America (Pittsburgh University, Pittsburgh Press, 1977).

(٥) الأهرام ١٥/٤/ ١٩٨٨.

(٦) قدم د. محمود القاضي طلب إحاطة بشأن هذا الموضوع في مجلس الشعب ، الفصل التشريعي الثاني، دور الانعقاد العادي الثاني، مضبطة (٣٥) في ٢٨/٢/١٩٧٨.

(٧) د. مصطفي كامل السيد، السياسة والمجتمع في مصر : دور جماعات المصالح في النظام السياسي المصري ١٩٥٢ – ١٩٨١(القاهرة : دار المستقبل العربي، ١٩٨٣) ص ٥٥.

(٨) لقاء الباحث مع د٠ ميلاد حنا رئيس لجنة الإسكان السابق في ١٩٩١/١/١٩٠

(٩) عصام رفعت ، "شجون عن أزمة الإسكان ومستقبل صناعة المقاولات"، الأهرام الاقتصادي العدد ١٠١٤ (٢٠ يونيه ١٩٨٨) ص٩٠

انظر أيضا في نفس الموضوع د٠ ميلاد حنا، " فوضى المقاولين تحتاج إلي تنظيم" الأهرام الاقتصادي العدد ٨٤٩ (٢٢ أبريل ١٩٨٥) ص٢٨٠

(١٠) المصور ١٢ أبريل ١٩٩١٠

(١١)الأهرام ١٩٨٩/١/٨٠

(١٢) الأهرام ١٩٨٦/٩/٥٠

(١٣) المرجع السابق ٠

(١٤) إبراهيم خليل ، إبراهيم عيسي، " المتهمون الثلاثة في قضية الإسكان"، روزاليوسف ١٩٨٨/٨/١٥٠

(١٥) الأهرام ١٩٨٩/١/٨ ، مرجع سبق ذكره٠

(١٦) د٠ مصطفي كامل السيد، مرجع سبق ذكره ص ٦٨٠

(١٧) عادل غنيم ، النموذج المصري لرأسمالية الدولة التابعة (القاهرة : دار المستقبل العربي، ١٩٨٦) ص ٣٦٤ وانظر أيضا : عادل حسين، الاقتصاد المصري من الاستقلال إلي التبعية (القاهرة : دار المستقبل العربي : ١٩٨٢) ص ١٧١٠

(١٨) د٠ محمود القاضي ، مرجع سبق ذكره ص ٢٢٤٠

(١٩) Ahmed Soliman, Housing the Urban poor in Egypt

op. cit. p. 72.

(٢٠) د. محمود القاضي مرجع سبق ذكره ص ١٥٨ ص ١٧٧.

(٢١) الواقعتان اللتان تضمنهما كتاب "صفحات من تجربتي" الأولى: ما جاء في ص ٣٩٣. وما بعدها من الكتاب عن واقعة بناء فيلات وعمارات لبعض المسئولين بسعر يقل عن سعر التكلفة الحقيقية. والثانية عن ما جاء في ص ٤٩٤ وما بعدها عن واقعة محاوله أحد رؤساء الوزراء السابقين بيع قطعة أرض من أملاك الدولة بالقاهرة لإحدى الشركات الكويتية.

انظر : الفصل التشريعي الثالث، دور الانعقاد العادي الثاني، مضبطة (٥١) في ١٣ مايو ١٩٨١.

(٢٢) د. محمود القاضي مرجع سبق ذكره ص ٢٠٤ .

(٢٣) د. أحمد عبد الله، الجيش والديمقراطية في مصر (القاهرة: دار سينا للنشر،، ١٩٩٠) ص ٥٧ .

(٢٤)المرجع السابق ص ٨٥ .

(٢٥) الوفد ١٩٨٦/٨/٢١ .

Reid Donald, " The Rise of Professional Organization(٢٦) in Modern Egypt", Comparitive Studies in Society & History, volume 16, 1971 p.p. 23 -55.

انظر أيضا : أحمد فارس عبد المنعم ، جماعات المصالح والسلطة السياسية في مصر : دراسة حالة لنقابات المحامين والصحفيين والمهندسين ١٩٥٢ – ١٩٨١، رسالة دكتوراه غير منشورة (القاهرة : كلية الاقتصاد والعلوم والسياسية، ١٩٨٤).

(٢٧) د٠ علي الدين هلال (محرر)، النظام السياسي، مرجع سبق ذكره ص٢٦٤٠

(٢٨) د٠ أماني قنديل دراسة جماعات المصالح في السياسة الداخلية لمصر، التقرير الاستراتيجي العربي (القاهرة : جريدة الأهرام، ١٩٨٦)٠

(٢٩) عثمان أحمد عثمان، رئيس الوزراء يطلب ونقابة المهندسين تستجيب، مجلة المهندسين العدد ٣٧٠ (يناير ١٩٨٦) ص ١٩٠

(٣٠) كلمة الرئيس أنور السادات بمناسبة يوم المهندس، مجلة المهندسين، (يوليه/ أغسطس ١٩٧٩) ص ١٨٠

(٣١) مجلة المهندسين العدد الثاني (١٩٨٠) ص ٢٠ ٠

(٣٢) ملف نقابة المهندسين (جريدة الأهرام في ١٤ يونيه ١٩٧٥)٠

(٣٣) طلعت رميح، عثمان اللغز والأسطورة (القاهرة: دار سينا للنشر، ١٩٨٧) ص٧٦٠

(٣٤) المرجع السابق ص٧٧٠

(٣٥) انظر ما كتبه عثمان أحمد عثمان عن علاقته بالإخوان المسلمين في كتابة صفحات من تجربتي ص ٣٦٢ وما بعدها٠

(٣٦) الأهرام ١٩٧٣/١٢/٢٩ ٠

(٣٧) م٠ صلاح طه الحازق، تقرير أمين عام النقابة ، مجلة المهندسين العدد ٣٧٤ (مارس ١٩٨٦) ص ٧٣٠

(٣٨) مجلة المهندسين العدد ٣٥٢ (يوليه ١٩٨٤) ص١٤ ٠

(٣٩) مجلة المهندسين العدد ٣٠٧ (يناير / فبراير ١٩٧٩) ص٨٠

(٤٠) م٠ سعد شعبان، ثورة معمارية ، مجلة المهندسين العدد الثالث

(مايو / يونيه ١٩٧٦) ص١٠ .

(٤١) مجلة المهندسين العدد ٣٦٨ (نوفمبر ١٩٨٥) ص ١٧.

(٤٢) م. سعد شعبان، قانون الإسكان ودعوات المظلومين، مجلة المهندسين العدد الخامس (سبتمبر / أكتوبر ١٩٧٦) ص٦.

(٤٣)مجلة المهندسين العدد ٣٤٨ (مارس ١٩٨٤) ص ٦.

(٤٤) د. يحيي محمد عيد ، دور المهندسين في حماية أرواح الناس، مجلةالمهندسين العدد الخامس (١٩٨١) ص١٧.

(٤٥) عثمان أحمد عثمان، بيان هام من نقيب المهندسين، مجلة المهندسين العدد ٣٤٨ (مارس ١٩٨٤) ص١٥.

(٤٦) م . سعد شعبان، أزمة الإسكان قضية أخلاقية أكثر منها هندسية، مجلة المهندسين العدد ٣٥٢ (يوليه ١٩٨٤) ص ٤.

(٤٧)م. محمد محمود ، مهنة المقاولات تحتاج إلي تنظيم، مجلة المهندسين العدد ٣٥٨ (يناير ١٩٨٥) ص ١١.

(٤٨) م. سعد شعبان، عام الإسكان، مجلة المهندسين العدد ٣٢٦ (مايو ١٩٨٢) ص٦.

(٤٩)م. سعد شعبان،، وقفة أمام المستقبل، مجلة المهندسين العدد ٣٣١ (أكتوبر ١٩٨٢) ص ٨.

(٥٠) م. صلاح طه الحازق، تقرير أمين عام النقابة، مجلة المهندسين العدد ٣٧٤ (مارس ١٩٨٦) ص٧٤.

(٥١) المرجع السابق ص٧٣.

(٥٢) مجلة المهندسين العدد الأول (يناير/ فبراير ١٩٧٦) ص ٢٦.

(٥٣) الأهرام ١٩٩٠/١/٢١

(٥٤) د. إسماعيل إبراهيم الشيخ دره ، اقتصاديات الإسكان (الكويت: سلسلة عالم المعرفة ، ١٩٨٨) ص ١٨٩.

(٥٥) التقرير السنوي للبنك الدولي ١٩٨٦ ص ٣ .

(٥٦) المرجع السابق ص ٤.

(٥٧) نشاط البنك الدولي ١٩٧٥: أهم ما جاء في التقرير السنوي ص٣٠ ، ص ٣١ .

(٥٨) البنك الدولي للإنشاء والتعمير، تقرير عن التنمية في العالم (الفقر) ١٩٩٠ ص ١٦٤ .

(٥٩) المرجع السابق.

(٦٠) المرجع السابق.

(٦١) Johannes F. Linn, op. cit. p. 170.

(٦٢) Poverty & Basic Needs Series: Shelter op. cit. p 36.

(٦٣) التقرير السنوي للبنك الدولي ١٩٨٣ ص ٣ .

(٦٤) اقتصاديات الإسكان، مرجع سبق ذكره ص ١٩٠ .

(٦٥) المرجع السابق نفس الصفحة .

(٦٦) تقرير عن التنمية في العالم (الفقر) ١٩٩٠ مرجع سبق ذكره ص ١٦٠ .

(٦٧) اقتصاديات الإسكان، مرجع سبق ذكره ص ٢١٦ .

(٦٨) المرجع السابق ١٩١.

(٦٩) السياسة القومية لمواجهة مشكلة الاسكان، نوفمبر ١٩٧٩، مرجع سبق ذكره.

(٧٠) عادل غنيم ، مرجع سبق ذكره ص ١٦١ .

(٧١) م. طارق الشيخ ، م. مصطفي مدبولي ، سياسات البنك الدولي نحو إسكان الفقراء في مصر، ورقة بحثية مقدمة للمؤتمر الدولي للإسكان (القاهرة : مركز بحوث الإسكان والبناء والتخطيط العمراني، فبراير ١٩٩٢) ص ص ١١٩ - ١٢٥ .

(٧٢) نشاط البنك الدولي ١٩٧٧ : أهم ما جاء في التقرير السنوي ص ٩١.

(٧٣) The World Bank Annual Report 1981, p. 119.

(٧٤) The World Bank Annual Report 1984, p. 137.

(٧٥) التقرير السنوي للبنك الدولي ١٩٨٣، مرجع سبق ذكره .

(٧٦) التقرير السنوي للبنك الدولي ١٩٨٠، ص ٩٨.

(٧٧) The World Bank Annual Report 1984, op. cit. p. 125.

(٧٨) نشاط البنك الدولي: أهم ما جاء في التقرير السنوي ص ٩٣.

(٧٩) التقرير السنوي للبنك الدولي ١٩٨٣. مرجع سبق ذكره ص ١٤٣.

(٨٠) نشاط البنك الدولي ١٩٧٩ :أهم ما جاء في التقرير السنوي ص ٥٩.

(٨١) الإسكان ومواجهة مشكلته ، ملحق الإهرام الاقتصادي (أول فبراير ١٩٨٠) ص ٦٦.

(٨٢) U.S. Aid Status Report, United States Economic Assistance to Egypt (April 1987) p. I

(٨٣) دينا جلال إبراهيم، دور وآثار المعونة الاقتصادية الإمريكية علي الاقتصاد المصري ١٩٧٥ - ١٩٨٣، رسالة ماجستير غير منشورة (جامعة القاهرة : كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، ١٩٨٧) ص ٧٠

(٨٤) U.S. Aid Status Report, United States Economic Assistance to Egypt (Sept. 1988) p. 1.

(٨٥) " Egypt - Housing & Community up-grading" : Project Paper (U. S. Aid Publication, 1978).

انظر أيضا :- U.S. Aid Status Report of U.S. Economic Assistance to Egypt 1975 - 1983 p. 12.

(٨٦) U.S. Aid Status Report of 1987 op. cit, p. 106.

(٨٧) Ibid p.p. 10 - 17.

(٨٨) U.S. Aid Status Report 1988 p. 81.

(٨٩) أدى عدم الالتزام بالبرنامج الزمني للتنفيذ في بعض هذه المشروعات إلي ارتفاع تكلفتها وبقائها فترات طويلة دون تحقيق الأهداف. فقد بدأ مشروع أسمنت القطامية بتأخير ثلاث سنوات عن ميعاده المذكور لنقص الاعتمادات المالية مما أدى إلي رفع التكلفة من ١٣٠ مليون دولار و٤٦ مليون جنيه إلي ١٦٠ مليون دولار و٥٠ مليون جنيه . وكان من المستهدف أن يحقق هذا المشروع إنتاجا سنويا يقدر بمليون ونصف مليون طن تقريبا وتبين بعد بدء الإنتاج أن الذي أمكن تحقيقه هو ما يقرب من ثلث مليون طن فقط. انظرالشعب ١٩٨٨/١١/١.

(٩٠) U.S. Aid Status Report 1988 op. cit. p. 39.

(٩١) دينا جلال ، مرجع سبق ذكره ص ٧٤ .

(٩٢) د٠ جودة عبد الخالق، " شروط الحصول علي الموارد الخارجية"، في د٠ جودة عبد الخالق وآخرون ، الانفتاح الجذور والحصاد والمستقبل، مرجع سبق ص ٢٣٤ ، ص ٢٣٦.

(٩٣) دينا جلال، مرجع سبق ذكره ص ١٠٥ .

(٩٤) عادل غنيم ، مرجع سبق ذكره ص ١٧٠ وما بعدها.

(٩٥) تقرير عن التنمية في العالم ١٩٩٠، م٠س٠ذ٠ ص ١٥٨ ، ص١٦٠.

(٩٦) عادل غنيم ، مرجع سبق ذكره ص ١٦٩.

(٩٧) د٠ أحمد الغندور ، مصر واللعب بالأوراق الاقتصادية العالمية، الأهرام الاقتصادي العدد ١٠٥٨ في ١٩٨٩/٤/٢٤ ، ص ١٢ .

(٩٨) Mona O. El Shafei, Patron & Client: Egypt's Pursuit of an Independent foreign Policy in the context of its special relationship with U. S. from 1982 - 1988, unpubished thesis for M.A. degree in Political Science (A.U.C: 1990) p. 140

(٩٩) من شروط تقديم المنحة أن يتم الشحن علي سفن أمريكية ومن ميناء أمريكي برغم ارتفاع تكلفة الشحن عنها في السفن الأخري، وأحيانا يشترط أن يتم التعاقد مع أحد مكاتب الخبرة الأمريكية لاحتكار المشورة الفنية بأسعار وصلت أحيانا إلي ٤٣٪ و٦٠٪ من قيمة القرض كما في حالة قرضي مشروعي مجاري الإسكندرية

وميناء السويس ٠ انظر : جريدة الشعب ١/١١/١٩٨٨٠

(١٠٠) Ibid, p.p. 143 - 145.

(١٠١) Nagwa Ibrahim Mahmoud, " Interest Groups and Political Change in Egypt : A Case study in housing, " a paper submitted to the 25th annual meeting of MESA (Washington D.C. : November 1991).

(١٠٢) هذا الرأي أكده بعض وزراء الإسكان السابقين من خلال لقاء الباحث مع د٠ مصطفي الحفناوي في ٢٤/٩/١٩٩٠ ومع عثمان أحمد عثمان في ٣٠/٩/١٩٩٠٠

(١٠٣) أحمد عبد السلام، المساعدات الأجنبية لمصر ضارة أم نافعة؟ ورقة بحثية مقدمة لندوة معهد التخطيط القومي مارس ١٩٩٢٠

الفصل الرابع

السياسة الإسكانية كقضية سياسية



الفصل الرابع

السياسة الإسكانية كقضية سياسية

مقـدمـة :

يهدف هذا الفصل إلي دراسة المضمون السياسي لبعض القضايا الهامة التي تثيرها مسألة الإسكان، والتي احتلت قائمة أولويات النخبة لتحديد الخطوط العريضة للسياسة المتبعة تجاه تلك القضايا وأسلوب الاختيار بين البدائل وآلية تنفيذها، وذلك لتقييم الأداء من جانب وإبراز ديناميكية التفاعل بين القوى المعارضة والحاكمة بشأن القضايا المثارة من جانب آخر. وسيتم تناول هذا الفصل في ثلاثة مباحث .

المبحث الأول : يتناول الإسكان الاقتصادي الذي حرصت النخبة في بياناتها المتعاقبة علي النص عليه واعتبار توفيره من صميم مسئولية الدولة تجاه محدودي الدخل.

والمبحث الثاني : يتناول الدور الذي لعبه القطاع الخاص والتعاوني تجاه أزمة الإسكان في ظل سياسة الانفتاح التي منحت هذا القطاع تسهيلات ومزايا للقيام بدور متميز والتعرف علي حجم هذا الدور

تجاه أزمة الإسكان في ظل سياسة الانفتاح التي منحت هذا القطاع تسهيلات ومزايا للقيام بدور متميز والتعرف علي حجم هذا الدور وتوجهاته.

أما المبحث الثالث : فيتناول سياسة المدن الجديدة التي تبنتها الحكومة ومدى إسهام تلك السياسة في طرح حلول لمعالجة مشكلة الإسكان.

المبحث الأول

إسكان محدودي الدخل

مقـــدمـــــة :

احتل الإسكان الاقتصادي أولوية خاصة في البرامج السياسية للحكومات المتعاقبة واستخدم كمؤشر علي حرص الحكومة وتوجهها نحو تحقيق المساواة والعدالة الاجتماعية عن طريق رفع مستوى الفئات محدودة الدخل وتخفيف الأعباء عنها وتقريب الفوارق بين الدخول.(١)

وعرفت النخبة محدودي الدخل بأنهم أصحاب الدخول الثابتة سواء كانت معاشا أو ضمانا اجتماعيا أو مرتبا من الحكومة أو القطاع العام وهذه الفئة تمثل ٨٥٪ من طالبي السكن. (٢) ويعرف محدودو الدخل أيضا بأنهم " الطبقات والفئات الأجتماعية المنخفضة أو المحدودة الدخل والتي ينحصر مصدر دخلها في الأجور والمرتبات وتتميز بارتفاع كبير في الميل المتوسط للاستهلاك وبانخفاض ملحوظ في ميلها المتوسط للادخار".(٣) وعلي الرغم من عدم وجود تعريف دقيق لفئات محدودي الدخل إلا أنه يمكن تعريفها بأنها " تلك الفئات التي لا تتناسب دخولهم مع متطلباتهم المعيشية وليس لهم مدخرات أو إمكانات تسمح بالحصول علي مسكن، وأنها فئات متوازنة اقتصاديا وغير متجانسة اجتماعيا وثقافيا، وتشكل من ٧٠ –٨٠٪ من السكان في مصر". (٤)

وحدد تقرير مجلس الشورى ١٩٨٣ الفئات المستحقة للإسكان الاقتصادي في ثلاث فئات : (٥)

الأولى : السكان الذين يعيشون في مساكن آيلة للسقوط أو الذين تهدمت مساكنهم بالفعل ويعيشون في الخلاء.

الثانية : السكان الذين يعيشون في أماكن غير معدة أصلا للسكن مثل المقابر والعشش.

الثالثة : المتزوجون حديثا من صغار الموظفين والعمال.

وقد جاء في السياسة القومية لمشكلة الإسكان عام ١٩٧٩ أن فئات الدخول المحدودة تشكل نسبة ٥٥٪ من المناطق الحضرية. وتشترك تلك الفئة في كونها عاجزة عن توفير أدنى وحدة رسمية دون دعم ملموس من الدولة. لذلك فإن العبء الأكبر للإسكان الاقتصادي والمتوسط يقع علي عاتق القطاع العام. ومع تطبيق سياسة الانفتاح الاقتصادي أعلنت الحكومة أن جهودها في إقامة الإسكان الاقتصادي تحتاج إلى دعم من جانب القطاع الخاص وبأنه سيمنح تيسيرات خاصة في حالة قيامه ببناء هذا النوع من الإسكان.(٦)

وبلغ الاهتمام بالإسكان الاقتصادي- الذي يطلق عليه في كثير من الأحيان الإسكان الشعبي(٧) أن حاولت النخبة أن تنشئ جهازا تنفيذيا مستقلا يضطلع بالمسئوليات المختلفة في هذا المجال عن طريق تخصيص وزارة للإسكان الشعبي. (٨) هذه الفكرة وجدت آراء معارضة على أساس أنها تفتيت للجهود المطلوبة للنظرة الشاملة لقضية الإسكان، وازدواج للمسئولية وتداخل في التعامل بين الهيئات المسئولة عن توفير العناصر الأساسية للمشكلة. (٩)

- ويمكن إيجاز الخطوط العريضة للسياسات العامة في مجال الإسكان الاقتصادي في أربعة :

أولا : اضطلاع الدولة بالدور الرئيسي في توفير الإسكان الاقتصادي

اتجهت الدولة إلي اتباع سياسة توفير وحدات سكنية كاملة ومدعمة لمواجهة مشكلة إسكان محدودي الدخل وبدأت في التدخل منذ عام ١٩٥٤ عن طريق بناء مساكن للأسر محدودة الدخل وأنشأت شركة التعمير والمساكن الشعبية في مايو ١٩٥٤ لهذا الغرض وأقامت هذا النوع من الإسكان علي نطاق واسع خاصة في القاهرة والإسكندرية حول الكتلة العمرانية ومحل الأحياء الفقيرة التي أزيلت كما حدث في تلال زينهم وشبرا. وكانت القيمة الإيجارية تشكل نسبة ١٠ - ١٥٪ من الدخل.(١٠) وكان الإيجار هو النمط السائد لحيازة المساكن في هذه الفترة. ولم يظهر نمط التمليك إلا على نطاق ضيق في نهاية الستينات. كما ظهر نوع ثان من إسكان محدودي الدخل ارتبط بمواقع المراكز الصناعية الكبرى التي أنشئت في هذه الفترة كالمدينة السكنية لعمال شركة الحديد والصلب في حلوان.

ومنذ تبني سياسة الانفتاح الاقتصادي عام ١٩٧٤، شهدت هذه الفترة تحول الحكومة تماما عن سياسة تأجير الوحدات السكنية الشعبية وتحولت إلي نمط التمليك استجابة لتوجيهات القيادة السياسية. (١١) وتتحمل الدولة في حالة التمليك في الإسكان الاقتصادي تكاليف ثمن الأرض وتكاليف إدخال المرافق وتقسط فقط ثمن المنشأ بسعر التكلفة وبدون أية فوائد علي ثلاثين عاما. (١٢)

ولقد استبعدت شرائح كبيرة من محدودي الدخل نتيجة هذا القرار. وكان ذلك يعتبر إيذانا بانسحاب الدولة من بناء المساكن المدعمة لمحدودي الدخل وتغير توجه شركات القطاع العام إلي شرائح الدخل

العليا في المجتمع فقامت بتنفيذ بعض المساكن من المستوى فوق المتوسط والفاخر.(١٣)

كما أن المدن الجديدة التي بدأ إنشاؤها من عام ١٩٧٨ فشلت في استقطاب السكان وخاصة محدودي الدخل حيث ارتفعت تكاليف الوحدات السكنية وكانت خارج قدرة محدودي الدخل.(١٤) وبدأت سياسة الحكومة في مجال توفير الإسكان الاقتصادي تتجه نحو تشجيع منهج الجهود الذاتية، حيث تقوم بالمشاركة في تحمل جزء من تكاليف البناء علي أن يساهم طالب المسكن بالجزء الآخر. ويعتبر هذا المنهج من الاتجاهات الحديثة الملائمة للأوضاع الاقتصادية في مصر والمطلوب تشجيعها لحل أزمة الإسكان .(١٥)

فقد أثبتت التجربة أن التجمعات السكنية لذوي الدخل المحدود غير الرسمية تتناسب بشكل أفضل مع احتياجاتهم وإمكاناتهم المادية والبشرية عن مشاريع الإسكان الحكومي والتي بنيت لتلبي احتياجات المجتمع السريعة للمساكن دون النظر إلي النواحي الاجتماعية والاقتصادية والظروف المعيشية للأسر المختلفة.(١٦) لذلك فقد تبنت الحكومة أسلوب تشجيع منهج المشاركة الشعبية كبديل عن سياسة الإسكان العام المدعم لمحدودي الدخل بعد أن ظهرت مساوئها.

وتعتمد المشاركة الشعبية في إسكان ذوي الدخل المحدود في مصر علي وجود تعاون وتنسيق بين الأجهزة الحكومية التي تتعامل مع عملية الإسكان وبين أفراد المجتمع المشاركين في مشاريع الإسكان. علي أن يكون دور الأجهزة الحكومية هو توفير مواد البناء المناسبة وقروض تحسين المساكن ومراكز التدريب علي أعمال البناء . أما دور أفراد المجتمع فهو الالتزام بقوانين البناء والإسكان واستغلال إمكاناتهم

المادية والبشرية في عملية البناء.

ومن المؤشرات التي تؤكد إمكانية نجاح تجربة المشاركة الشعبية في إسكان ذوي الدخل المحدود في مصر التجربة الناجحة للمشاركة الشعبية في مشروع الارتقاء بالبيئة العمرانية في مدينة حلوان. (١٧) ومن أهم أهداف هذا المشروع تنظيم أفراد المجتمع من خلال جمعيات تطوير المجتمع المحلي المسجلة بوزارة الشئون الاجتماعية وذلك في جميع المناطق التي شملها المشروع. وقد عملت هذه الجمعيات الأهلية بالتعاون مع وزارة الإسكان والمرافق وهيئة المعونة الأمريكية. (١٨)

وقد وضح دور المشاركة الشعبية في بناء وتحسين مساكنهم والامتداد بها من خلال الاستفادة من قروض تحسين المساكن التي وفرتها لهم هيئة المعونة الأمريكية. وقد أضاف معظم المستفيدين إلي هذه القروض نحو ٦٠٪ من مدخراتهم.

هذه التجربة الناجحة تؤكد ضرورة تطويع السياسات العامة للإسكان للاستفادة من أسلوب المشاركة الشعبية كإحدى الحلول غير التقليدية لحل مشكلة إسكان ذوي الدخل المحدود في مصر وخاصة أن الاستثمارات الحكومية وغير الحكومية ليست كافية ولا تستطيع الوفاء بالاحتياجات المستقبلية.

ثانيا : الحرص علي توفير المصادر التمويلية اللازمة

تطلب إعطاء الأولوية للإسكان الاقتصادي قدرا كبيرا من الاستثمارات تنوء بها موارد الموازنة العامة. لذلك حرصت الحكومة علي توفير تلك المصادر عن طريق الحصول علي مساهمات من الدول العربية، (١٩) كما عملت علي ضمان مصدر تمويل ثابت. لذلك أصدرت القانون رقم ١٠٧ لسنة ١٩٧٦ بإنشاء صندوق لتمويل مشروعات

الإسكان الاقتصادي، كما انشأت عدة مؤسسات تمويلية لتوفير المساكن الملائمة لمحدودي الدخل، وسيركز البحث علي أحد البنوك التي تلعب دورا مميزا في هذا المجال وهو بنك التعمير والإسكان. وفيما يلي عرض لبعض مصادر التمويل المحلية لتوضيح القواعد التي وضعتها الدولة لتمويل هذه النوعية من المساكن.

١ - القانون رقم ١٠٧ لسنة ١٩٧٦ بإنشاء صندوق لتمويل مشروعات الإسكان الاقتصادي:

نصت المادة (١) من القانون المذكور علي أن : " ينشأ صندوق تمويل مشروعات الإسكان الاقتصادي يتولى تمويل إقامة المساكن الاقتصادية ومدها بالمرافق اللازمة لها تكون له الشخصية الاعتبارية وتعتبر أمواله أموالا عامة ويتبع وزير الإسكان والتعمير"(٢١) ويلزم هذا القانون كل من يقيم مبني تزيد قيمته علي خمسين ألفا من الجنيهات بالمساهمة في سندات الإسكان مما يوفر مصدرا هاما لتمويل الإسكان الاقتصادي.

وقد أدخل علي هذا القانون عدة تعديلات بهدف دعم المهمة التي يساعد الصندوق في إنجازها. فقد تقدمت الحكومة بمشروع قانون استجابة لما ورد في تقرير لجنة الإسكان بمجلس الشعب في ١٩٧٧/١/١٨ بهدف التعديل لزيادة موارد تمويل الصندوق بإضافة مورد جديد هو حصيلة بيع المساكن الاقتصادية التي أقامتها وتقيمها بتمويل من الصندوق وحدات الحكم المحلي أو أية جهة أخرى. (٢١) وقد تمت الموافقة عليه وصدر القانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٧٨.(٢٢) كما تقدم العضو عادل مصطفى الحداد (الحزب الوطني الديمقراطي) باقتراح بمشروع قانون بشأن وقف سريان الضريبة علي الأراضي

الفضاء المقررة بالقانون ٣٤ لسنة ١٩٧٨ التي تخلفت نتيجة العمليات الحربية بمحافظة السويس وقد تمت الموافقة علي وقف سريان الضريبة لمدة خمس سنوات (القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٨٢)٠(٢٣) كما تقدم العضو أبو الوفا حسن رمضان (حزب العمل الاشتراكي) باقتراح بمشروع قانون بتعديل بعض أحكام القانون رقم ١٠٧ لسنة ١٩٧٦ والقوانين المعدلة له (القانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٧٨) وذلك لكي يتمشى مع روح سياسة الانفتاح الاقتصادي عن طريق خفض الضريبة علي أصحاب الأراضي الفضاء لإتاحة التسهيلات للمستثمرين وتشجيعهم علي القيام بالبناء في هذه الأراضي، (٢٤) وقد تمت الموافقة عليه وصدر القانون رقم ١٣ لسنة ١٩٨٤٠ (٢٥) وتنفيذا لقانون الحكم المحلي فقد انتقلت موارد هذا الصندوق لتصبح مسئولية المحليات٠

وتجدر الإشارة إلى أن هذا القانون قد أعفى القطاع العام والجمعيات التعاونية من المساهمة في صندوق تمويل مشروعات الإسكان الاقتصادي رغم أن بعض تلك الشركات والجمعيات تبني مساكن فاخرة ينتفع بها القادرون٠(٢٦) كما أن القطاع الخاص قد يبني مساكن اقتصادية فلا يكون هناك محل لإلزامه بالمساهمة في الصندوق٠(٢٧) وقد شكك أحد أعضاء البرلمان في حدوث تلاعب خطير في هذه الصناديق التي يتم دعمها من حصيلة بيع الأراضي الواقعة في نطاق المحافظات واقترح للقضاء على هذا التلاعب أن تضع الدولة يدها على جميع ممتلكاتها من الأراضي التي قام البعض بوضع يده عليها٠ على أن تباع كل هذه الأراضي وأن تدخل حصيلة بيعها إلي خزانة الدولة حتي تستطيع أن توجه هذه الحصيلة التوجيه السليم٠ (٢٨)

٢ - بنك التعمير والإسكان : نشأ هذا البنك في ظل سياسة

الانفتاح الاقتصادي فقد تأسس كشركة مساهمة مصرية طبقا لأحكام قانون استثمار المال العربي والأجنبي والمناطق الحرة رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٤ بقرار من وزير الاقتصاد والتجارة الخارجية والتعاون الاقتصادي رقم ١٤٧ لسنة ١٩٧٩، وقد شارك في تأسيسه هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة وصندوق تمويل المساكن.(٢٩) ونصت المادة الثانية من القرار المذكور علي أن غرض البنك هو تمويل مشروعات التعمير والإسكان والامتداد العمراني لتوفير المساكن الملائمة لمحدودي الدخل وغيرهم.(٣٠)

ويمنح البنك قروضا ميسرة الفائدة وعلي آجال طويلة للمحافظات والشركات والجمعيات التعاونية الإسكانية والأفراد بغية تكثيف عمليات الإسكان بجانب القروض العادية. وبلغ مجموع القروض الميسرة التي خصصتها الدولة لبعض الشركات والهيئآت الحكومية خلال المدة ١٩٨٢/٨١ - ١٩٨٩/٨٨ والتي تم صرفها عن طريق البنك نحو ٩٤٦ر٥ مليون جنيه. ويحاول البنك من خلال منحه لهذه القروض تشجيع القطاع الخاص علي الاستثمار في مجال الإسكان الاقتصادي حيث بلغ نصيب القطاع الخاص بجميع فئاته من جملة القروض الميسرة ٩٤ر٣٪.(٣١)

وقد بدأ البنك ببناء وحدات سكنية منخفضة التكاليف لا تزيد تكلفة الوحدة فيها علي عشرة آلاف جنيه يقدم منها البنك قرضا قيمته ثمانية آلاف ويتحمل طالب الوحدة ألفي جنيه فقط. ويتولى البنك إقامة نحو ١٩ ألف وحده سكنية من المستوى الاقتصادي بالمدن القائمة تبلغ تكلفتها التقديرية ٢٩٥ مليون جنيه منها ١٥٥ر٣ مليون جنيه بقروض ميسرة والباقي وقدره ١٣٩و٧ مليون جنيه تمويل ذاتي. ويشمل نشاط البنك في إقامة الوحدات السكنية عواصم المحافظات والمراكز والمدن

الجديدة في المواقع المختلفة التي تلائم إقامة المشروعات الإسكانية عليها. (٣٢) ويعتبر البنك الوسيط التمويلي لبعض هيئات الدولة المختلفة العاملة في حقل التعمير والإسكان مثل هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة وهيئة تعاونيات البناء وصندوق تمويل المساكن.

وتعاقد البنك مع ١٤ محافظة بالجمهورية علي تخصيص أراض للبنك لإقامة وحدات سكنية ، كما قام بشراء أراض في المدن الجديدة لإقامة وحدات سكنية أخرى معظمها مشروعات إسكانية منخفضة التكاليف تيسيرا لمحدودي الدخل طبقا لخطة الدولة في مجال الإسكان. وقد بدأت التجربة في مدينة العاشر من رمضان وطرحت ألف وحده ، كما تم طرح وحدات في محافظتي البحيرة والسويس. ولم تتمكن أغلب المحافظات من تدبير الأرض. ولهذا فقد اتجه البنك بشكل رئيسي نحو المدن الجديدة. (٣٣)

وتجدر الإشارة إلي أنه نتيجة عدم كفاية الاعتمادات التي خصصتها الدولة لكل من هيئة المجتمعات وصندوق تمويل المساكن، يتم نفاد المبالغ المتاحة في فترة وجيزة وبالتالي يتوقف البنك عن الصرف لهذه العمليات وهو أمر خطير يترتب عليه توقف شركات المقاولات عن التنفيذ والتأخير في تنفيذ الوحدات السكنية مما ينعكس أثره علي زيادة تكلفة الوحدات بصورة تضر بصالح المواطنين من محدودي الدخل. (٣٤)

ثالثا : تشجيع القطاع الخاص لبناء وحدات الإسكان الاقتصادي

أكدت تصريحات المسئولين المتتابعة أن الحكومة لا يمكنها أن تواجه بمفردها مسئولية توفير الإسكان الاقتصادي والمتوسط. ولذلك فقد رأت ضرورة فتح الباب عن طريق التشريعات والإجراءات التنفيذية لدعم

خطوات القطاع الخاص للإسهام في بناءَ وتشييد الإسكان الاقتصادي والمتوسط(٣٥) وذلك عن طريق :

أ- إعفائه من قيمة الرسوم الجمركية المفروضة علي مواد البناء المستوردة (٣٦) وصرف مواد البناء المدعمة له. (٣٧)

ب - تدبير التمويل الميسر فقد بلغ إجمالي حجم القروض الميسرة التي تم تدبيرها للإسكان خلال الأعوام من ١٩٥٢ إلي نهاية ١٩٧٦ مبلغ ٢ر١٨١ مليون جنيه بمتوسط قدره ٣٨ر٧ مليون جنيه سنويا، وبدأ الارتفاع التدريجي في هذه القروض فبلغ ما خصص منها خلال الأعوام من ١٩٧٧ - ١٩٨٢ مبلغ ١٠١٩ مليون جنيه بمتوسط سنوي قدره ٣ر١٨٥ مليون جنيه وارتفع إلي ٢ر٤٦٨ مليون جنيه كمتوسط سنوي خلال أعوام خطة التنمية ١٩٨٢/١٩٨٧ وذلك لمواجهة مشروعات الإسكان منخفض التكاليف. (٣٨)

ج - وقد أوصت الندوة التي عقدتها وزارة التعمير لمناقشة مشكلة الإسكان في عام ١٩٨٣/١٩٨٤ علي ضرورة تشجيع القطاع الخاص علي الاستثمار في مجال الإسكان الاقتصادي عن طريق تقديم المعونات الفنية والإدارية وتقديم الأراضي في الأحياء والمناطق المخططة لهذا النوع من الإسكان، وذلك في إطار خطة الدولة. (٣٩)

ولتقييم الدور الذي لعبه القطاع الخاص في مجال الإسكان الاقتصادي لابد من متابعة أدائه في الفترة محل البحث.

يلاحظ خلال الفترة من ١٩٧٧ - ١٩٨٠ وبالنظر لعدد الوحدات المنفذة أن سلوك القطاع الخاص يتناقض مع الأهداف الموضوعة له في تلك الخطة. فعدد الوحدات المنفذة من الإسكان الاقتصادي خلال الفترة المذكورة انخفض بنحو ٧ر٧٪ في حين زاد عدد الوحدات من الإسكان

المتوسط بمعدل ٨٠٨٪ وزاد عدد الوحدات من الإسكان فوق المتوسط بمعدل ٨٢٧٪ وهذا يثبت أن إنجاز القطاع الخاص في هذه الفترة كان أساسا في مجالي الإسكان المتوسط وفوق المتوسط وعلي حساب الاسكان الاقتصادي. (٤٠) لذلك فلقد أشار تقرير مجلس الشورى إلي أن الاعتماد علي القطاع الخاص في بناء مساكن لمحدودي الدخل لن يكتب له النجاح وسوف ينتهي الأمر بعدم إشباع احتياجات هذه الفئة من المساكن. (٤١)

وخلال الخطة الخمسية الأولي ١٩٨٢ - ١٩٨٧ تم إنشاء ٧٥٧ر٨٤٠ وحدة. خص القطاع العام منها ٥٣٠ر٢٠٥ وحدة منها للإسكان الاقتصادي ٢٣٢ر١٠٦ وحدة (٦ر٥١٪) والمتوسط ٩٩٨ر٧١ وحدة (٣٥٪) وخص القطاع الخاص ٢٢٧ر٦٣٥ وحدة منها للإسكان الاقتصادي ٥٠٦ر٣٥٧ وحدة (٥٦٪) والمتوسط ٥٥٥ر١٩٩ وحدة (٣١٪). (٤٢) وعلي الرغم من التحسن النسبي في أداء القطاع الخاص بالنسبة للإسكان الاقتصادي في الفترة من ١٩٨٢/١٩٨٧ إلا أن الحكومة قررت في برنامجها أمام مجلس الشعب عام ١٩٨٥ أن تتراجع عن إعطاء دور هام للقطاع الخاص في هذا المجال بعد أن لاحظت عدم إقباله عليه لضعف العائد منه وفضلت أن يكون الالتزام الأساسي للقطاع الخاص هو توفير المساكن للقادرين. (٤٣)

رابعا : اللامركزية وتشجيع دور المحافظات

تطبيقا لقانون الحكم المحلي لعام ١٩٧٩ تحولت وزارة الإسكان إلي وزارة دولة وأصبحت مسئولية هذا القطاع من اختصاص المحافظات التي اختصت بعمل التقديرات اللازمة للأعداد المطلوبة من الوحدات السكنية التي تحتاجها في إطار الخطة الشاملة وتوفير الأراضي المتميزة

لبناء ٢٠٪ من المساكن المتميزة لكي يتم بعائدها دعم الإسكان الاقتصادي والمتوسط الذي يمثل ٨٠٪. (٤٤) ونصت المادة (٧) من قانون الحكم المحلي علي إلغاء صندوق تمويل مشروعات الإسكان الاقتصادي وتوزيع موارده علي المحافظات وفقا للقواعد والنسب التي يضعها مجلس المحافظين بالاتفاق مع وزيري المالية والإسكان.(٤٥)

وظهر دور المحافظات في إقامة وحدات اقتصادية للعاملين فيها ووحدات لأصحاب أدنى الدخول في المجتمع من حصيلة صناديق تمويل مشروعات الإسكان وما يرصد لها في موازنة الدولة. والجدير بالذكر أن الاستثمارات التي خصصت للمحافظات من ١٩٦٠/١٩٦١إلي ١٩٧١/١٩٧٢ تراوحت بين مليونين إلي ٧ ملايين جنيه بدأت في التزايد منذ عام ١٩٧٣ حتي وصلت إلي ٣٦ مليون جنيه عام ١٩٧٩. وفي عام ١٩٨٠/١٩٨١ وصلت إلي أقصى رقم وصلت إليه وهو ٦١٫٧ مليون جنيه وهذا الرقم لم يحقق سوى ١٢ – ١٣ ألف وحده سكنية فقط.(٤٦) ومع ذلك فلقد وجهت انتقادات برلمانية لضآلة حجم الاعتمادات المخصصة للإسكان الشعبي في المحافظات وطالبوا بإعادة النظر في هذه الاعتمادات بما يتناسب وحاجة المحافظات المختلفة. (٤٧) وفي التشكيل الوزاري عام ١٩٨٤ بعد أن تم فصل الإسكان عن التعمير والمجتمعات الجديدة وتولت وزارة الإسكان والمرافق مسئولية تخطيط وتنفيذ سياسة الإسكان والمرافق في المجتمعات القائمة كان ذلك إيذانا بعودة الإسكان الشعبي إلي دائرة الاهتمام المركزية. (٤٨)

تقييم أداء الدولة في مجال الإسكان الاقتصادي

يمكن متابعة أداء الدولة في مجال الإسكان الاقتصادي من خلال مراجعة البيانات الإحصائية الخاصة بتوزيع الاستثمارات علي نوعيات

الإسكان المختلفة (اقتصادي - متوسط - فوق متوسط) وبالتالي تحديد نصيب كل فئة من جملة تلك الاستثمارات. (٤٩) ويجب التنويه إلي ان الاعتماد علي البيانات الرسمية المنشورة ربما لا يعطي صورة دقيقة للأهمية النسبية لمستويات المساكن المنفذة ذلك أن ما يصنف علي أنه إسكان اقتصادي قد تتوافر فيه بعض سمات هذا الإسكان من حيث تواضع مواصفات المسكن ولكنه من حيث السعر لا يتناسب في الغالب مع مستويات دخول السواد الأعظم من محدودي الدخل. (٥٠)

ويلاحظ من التتبع التاريخي لأداء الدولة أنه في الستينات والنصف الأول من السبعينات حظى الإسكان المتوسط وفوق المتوسط بنسبة ٤٤٪ مقابل ٥٦٪ للإسكان الاقتصادي انظر الجدول (١٥).

وأنه في هذه الفترة عكست السياسات العامة للإسكان السياسات الاشتراكية والاهتمام بالمساواه وتوزيع الدخل .(٥١)

جدول (١٥) توزيع الاستثمارات العامة خلال ١٩٦١/٦٠ - ١٩٧٦ علي نوعيات الإسكان المختلفة (بالألف جنيه)

نوعيات الإسكان	جملة الاستثمارية	النسبة ٪
الإسكان الاقتصادي	٢٩٠١٩٤	٥٦
الإسكان المتوسط	١٨٤٧١٩	٣٥,٧
الإسكان فوق المتوسط	٤٢٧٥٣	٨,٣
الجملة	٥١٧٦٦٦	١٠٠

المصدر: م. عبد لوهاب محمود عفيفي ، أبعاد مشكلة الإسكان وكيفية معالجة الخطة الخمسية لها (معهد التخطيط القومي : ١٩٨٣) ص ٤٨.

والتزمت الدولة بالمسئولية الرئيسية في تصميم وبناء وحدات إسكان عن طريق عمل برامج مدعمة للإسكان العام الحكومي. فقد كان يتم بناء ١٠ر٠٠٠ وحدة سكنية سنويا وكانت القيمة الإيجارية لا تغطي سوى ٢٠٪ من التكلفة الفعلية للوحدة. ولم يؤد الدعم الضخم لتلك الوحدات إلي أن يقابل العرض الطلب. ولم يشكل الإسكان العام في تلك الفترة سوى ١٥٪ من الإنتاج السنوي. وقد أدت ضآلة حجم برامج الإسكان العام إلى تمتع قلة محظوظة بزيادة فعلية في الدخل تقدربـ٥٠٪.

وقضية الدعم في مجال الإسكان تثير بعض التحفظات ذلك أن التكلفة الحقيقية لوحدات الإسكان العام (مع افتراض عدم الدعم) تقع فوق متناول قدرة العائلات منخفضة الدخل. وتشير أرقام البنك الدولي إلى أن أرخص المساكن الحكومية في العديد من الدول النامية مازالت فوق متناول مقدرة من ٦٠٪ إلي ٧٠٪ من السكان . (٥٢) وأيضا فإنه في حالة التوسع في دعم قطاع الإسكان فإن ذلك يعني حرمان قطاعات أخرى حيوية وهامة - مثل الغذاء والصحة والتعليم - من هذا الدعم. كما أن محاولة تخصيص بعض المجموعات المختارة للتمتع بهذا الدعم تزيد من التوتر الاجتماعي للشعور بعدم المساواة. لذلك فإن قضية الدعم في مجال الإسكان غير محسومة وتثير العديد من الآراء.

وفي النصف الثاني من السبعينات عكست السياسة العامة للإسكان سياسة الانفتاح الاقتصادي والاعتماد بشكل أكبر علي قوى العرض والطلب في السوق وزيادة الاعتماد علي العالم الخارجي لحل مشكلات الاقتصاد القومي. واتجه القطاع الخاص لبناء الإسكان الفاخر للتمليك او للايجار مع خلو مرتفع والي الإسكان الإداري للمستثمرين العرب والأجانب. أما القطاع العام فقد انخفض نصيب الإسكان الاقتصادي

إلى النصف حيث انخفضت نسبة الوحدات الاقتصادية في الفترة ١٩٧٥ - ١٩٨٠ من ٧٣٪ عام ١٩٧٥ و ٨٦٪ عام ١٩٧٦ لتصل إلي ٤٠٪ عام ١٩٨٠، في حين تضاعف الإسكان المتوسط وارتفع نصيب الإسكان فوق المتوسط كما هو موضح في (الجدول ١٦).

جدول (١٦) عدد الوحدات السكنية في الحضر

١٩٧٥ - ١٩٨٠

(يتضمن الإسكان الفاخر)

البيان	١٩٧٥	١٩٧٦	١٩٧٧	١٩٧٨	١٩٧٩	١٩٨٠
اقتصادي	١١,٢٣	١٦٩٣٢	٤٥٨٠٧	٣٢١٧٧	٥٨٤٨٩	٤٢٢٩٠
النسبة من الإجمالي	٪٧٣,٤	٪٨٦.٣	٪٨٧,١	٪٦٦,٧	٪٦٤,٣	٪٤٠,٨
متــوسط	٣٨١٥	٢٢٦٤	٥٨٣٥	٧٥١٩	٢٠٦٤٦	٥٢٩٨٤
النسبة من الإجمالي	٪٢٥,٤	٪١١.٥	٪١١.١	٪١٥,٦	٪٢٢.٧	٪٥١.١
فوق المتوسط	١٦٢	٤٠٤	٨٩٤	٣٤٨٥	١١٧٤٠	٨٢٨٤
النسبة من الإجمالي	٪١	٪٢	٪١,٧	٪٧,٢	٪١٢,٩	٪٧.٩
الإجمالي	١٥,٠٠٠	١٩٦٠٠	٥٢٥٣٦	٤٨١٨١	٩٠٨٧٥	١٠٣,٥٥٨

المصدر : الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء ، الكتاب الإحصائي السنوي ١٩٥٢ - ١٩٨٠ (يوليه ١٩٨١).

ولم يتناسب معدل إنشاء الإسكان الاقتصادي بأي حال مع الاحتياج لهذا النوع من المساكن. ففي الفترة من ١٩٧٨ - ١٩٨٠ حدثت قفزة ضخمة في عدد المساكن المنشأة حيث بلغت نسبة الزيادة

في إجمالي المساكن المنشأة عن تلك المستهدفة ١١٥٪ بينما لم يتجاوز نصيب الإسكان الاقتصادي ١٤٪ من هذه الزيادة. (٥٣)

وفي الفترة من ١٩٨٢ - ١٩٨٦ يلاحظ أن الإسكان الاقتصادي قد تحقق بأزيد مما كان مستهدفا له (انظر الجدول ١٧) وأن الإسكان المتوسط تحقق بنسبة ٨ر٢٩٪ بالمقارنة بنحو - ر٣٧٪ إلمستهدفة وكان ذلك لحساب الإسكان فوق المتوسط والفاخر الذي ازدادت أهميته من ٨٪ المستهدفة إلي ٧ر١٢٪ المنفذة.

الجدول (١٧) وحدات الإسكان المنفذة خلال الخطة الخمسية ١٩٨٣/٨٢ - ١٩٨٧/٨٦ بالألف وحده.

البيـــان	المستهدف بالخطة الخمسية		المنفذ خلال خمس سنوات	
	عدد الوحدات	النسب المستهدفة	عدد الوحدات	النسب المنفذة
إسكان اقتصادي	٤٤٠	٥٥	٤٦٧,١	٥٧,٥
إسكان متوسط	٢٩٦	٣٧	٢٤٢,-	٢٩,٨
إسكان فوق المتوسط	٦٤	٨	١٠٢,٣	١٢,٧
الإجمـــــالي	٨٠٠	١٠٠	٨١٢,٤	١٠٠,٠٠

المصدر : وزارة التخطيط والتعاون الدولي، الخطة الخمسية الثانية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية ١٩٨٨/٨٧ - ١٩٩٢/٩١ الجزء الثاني الصورة القطاعية (مايو ١٩٨٧).

إن هذه الأرقام تؤكد حتمية وأهمية دور الدولة في توفير الإسكان

الاقتصادي وهو ما أوصت به كثير من التقارير والدراسات. وهناك علي سبيل المثال الدراسة التي قام بها المركز القومي للبحوث الاجتماعية والجنائية عن قضية الإسكان والتي أثبتت نتائجها أن الدولة مسئولة أساسا عن الإسكان الاقتصادي وبما لا يقل عن ٦٠٪ من جملة ما تنشئه . وأنه من الصعب علي القطاع الخاص أن يستثمر في هذا المستوى من الإسكان وأن توجه الدولة نحو بناء الإسكان الاقتصادي يمثل دعما لدورها في تخفيف العبء علي محدودي الدخل وتوفير المال العام نظرا لانخفاض تكلفة بناء الإسكان الاقتصادي. وطالبت الدراسة بصياغة أنماط سكنية جديدة تتناسب مع حجم الأسرة ومستوى الإسكان الشعبي:

الرقابة البرلمانية والإسكان الشعبي:

أثار الإسكان الشعبي كثيرا من الأسئلة وطلبات الإحاطة بل وصل الأمر إلي تشكيل لجنة لتقصى الحقائق لبحث بعض النواحي المتعلقة به. ويمكن استعراض أهم الموضوعات التي حظيت باهتمام مجلس الشعب علي النحو التالي:

أولا : تمليك المساكن الشعبية :

أثارت مسألة التمليك جدلا عنيفا في الأوساط البرلمانية حيث رفضها البعض وأبدى البعض الآخر تحفظات بشأنها. فقد أيد العضو خالد محيي الدين (حزب التجمع) سياسة "الإيجار" لملاءمتها لفئات الشعب من الطبقات الكادحة واقترح أن لا تتجاوز القيمة الإيجارية ٢٠٪ من دخل الأسرة الذي لا يتجاوز من ٥٠ إلي ٦٠ جنيها. (٥٥) وقد تكررت الدعوة للأخذ بنظام الإيجار في الإسكان الشعبي والإقلال تدريجيا من نظام التمليك.(٥٦) وانتقد العضو فتحي عبد العزيز سباق (حزب مصر العربي الاشتراكي) الأقساط الباهظة التي فرضتها وزارة

الإسكان والتعمير لتمليك الوحدات السكنية الشعبية. (٥٧)

كما تقدم العضو فاروق السيد متولي (مستقل) بطلب إحاطة بشأن القرارات الخاصة بتمليك المساكن الشعبية بالسويس التي أحدثت ردود فعل سيئة لعدة أسباب منها : أن المواطنين المستحقين لهذه الوحدات ليس في مقدورهم تحمل أعباء قواعد وشروط التمليك. وأن تقديرات التكلفة لهذه الوحدات بها كثير من المغالاه عن التكلفة الفعلية. كما أن السعودية والكويت قامتا بدفع مبالغ لبناء هذه المساكن ولابد أن يؤدي هذا إلي تخفيف الأعباء علي المواطنين. (٥٨) لذلك فقد طالب بعض أعضاء البرلمان بإلغاء وإعادة النظر في سياسة التمليك حفاظا علي محدودي الدخل. (٥٩)

ثانيا : توزيع المساكن الشعبية

أثار العضو محمد علي محمد طايع (حزب الوفد) مسألة عدالة توزيع المساكن الشعبية وخص بالذكر شركة التعمير والمساكن الشعبية التابعة لوزارة الإسكان والتي حجزت ٦٪ من هذه الوحدات للعاملين بها بمقدم ١٠٪ فقط! وأبرز ضرورة إعادة النظر في طريقة توزيع المساكن بطريقة القرعة والأولوية المطلقة دون رقابة. (٦٠) كما قدم د. ميلاد حنا ورقة عمل عن أسلوب لضمان وصول المسكن الشعبي لمستحقيه وفق قواعد معينة تتدارسها وتقرها المجالس المحلية الشعبية تقوم علي نظام النقط Point system حيث تقدم نماذج لاستمارات الطلبات تحرر فيها البيانات التي يمكن التحقق منها إداريا ويصير تقييم كل طلب وفق حالته بتحديد عدد من النقط أو الدرجات لكل من المعايير التي يتم الاتفاق عليها بالنسبة لحالات الزواج الحديث أو حالات الإخلاء الإداري أو الحالات الملحة اجتماعيا أو غيرها. (٦١)

ثالثا : نقد لدور القطاع العام في الإسكان الشعبي .

انتقد بعض أعضاء مجلس الشعب شركة التعمير والمساكن الشعبية التي أنشئت بهدف إنشاء المساكن الشعبية ومع ذلك فقد عملت - كما جاء علي لسان وزير الإسكان المهندس محسن صدقي عام ١٩٨٥ - في مجال إنشاء المساكن الاقتصادية أو فوق الاقتصادية وبذلك فقد خالفت الهدف من إنشائها. وعلي الرغم من أن التشطيبات الموجودة أقل من مستوى المساكن الاقتصادية فقد بلغ ثمن المتر المسطح أكثرمن ٢٧٥ جنيها .(٦٢)

وطالب العضو مصطفي كامل مراد (الأحرار) بأن تخصص الحكومة نسبة تتراوح بين ٩٠٪ إلي ٩٢٪ للمساكن الاقتصادية من خطة الدولة و٨ إلي ١٠ ٪ للإسكان المتوسط ولا تقوم ببناء إسكان فوق المتوسط وتترك هذا الموضوع للعرض والطلب، علي أن تكون الفئة المستهدفة هي ذوي الدخول المحدودة أقل من ٤٠ جنيها شهريا ويشكلون ٩٠٪ من القوى العاملة. (٦٣)

وتقدم العضو جبريل محمد حسين (الحزب الوطني الديمقراطي) بطلب إحاطة عام ١٩٨٣ عن تدهور موقف الإسكان الشعبي في الإسكندرية حيث إن مائة ألف أسرة كانت في قائمة الانتظار منذ ١٩٧١. وانتقد قيام بعض شركات الإسكان من القطاع العام بإسناد عمليات البناء من الباطن إلي شركات القطاع الخاص ومقاوليه مما أدي إلي ارتفاع سعر تكلفة المتر المسطح للإسكان الشعبي.وطالب بزيادة الاعتمادات المخصصة للإسكان بمحافظة الإسكندرية. (٦٤)

ويبدو أن طلب الإحاطة هذا لم يجد له صدى لدى المسئولين مما أدى إلي أن يتقدم هذا العضو ومعه خمسة وعشرون من أعضاء المجلس

عام ١٩٨٥ باقتراح بتشكيل لجنة لتقصى الحقائق عن موقف الإسكان الشعبي بمحافظة الإسكندرية وقد تعرض لها المبحث الخاص بالسلطة التشريعية بالتفصيل. (٦٩)

رابعا : نقد المبالغة في تصريحات المسئولين:

انتقد الأعضاء البرلمانيون لجوء بعض المسئولين لاستخدام أرقام مبالغ فيها بشأن حجم المستهدف من وحدات الإسكان الاقتصادي كنوع من الدعاية وكمحاولة لكسب التأييد الشعبي، منها ما ذكره العضو حسن دره (حزب العمل) عن أسلوب المبالغة فيما أعلنه وزير الإسكان في البيان الذي ألقاه بتاريخ ٧ فبراير ١٩٧٦ عن أولوية الإسكان الاقتصادي وما أعلنه في نفس البيان عن تكليف شركات القطاع العام التي تعاقدت علي إنشاء مصانع المساكن الجاهزة بطاقة ١٠٠ألف وحدة سكنية من النوع الاقتصادي تنفذ خلال خمس سنوات بواقع ٢٠ ألف وحده سنويا بخلاف ما يجري تنفيذه بالطرق التقليدية. وإنتقد العضو تعثر تشغيل المصانع التي بلغت تكاليف إنشائها ٧٠ مليون جنيه وتوقف الكثير منها عن العمل لزيادة تكلفة البناء بهذه الوسيلة بما يزيد علي ٣٠٪ من تكلفة البناء بالطرق التقليدية. وأنه بعد مرور خمس سنوات علي تشغيل هذه المصانع لم تقم بتنفيذ أكثر من ٥٪ من المقرر لها. (٦٦)

خامسا : نقد لدور القطاع الخاص في الإسكان الشعبي

في حين رحب بعض أعضاء مجلس الشعب بضرورة تشجيع القطاع الخاص علي بناء المساكن الشعبية بإعفائه من الضرائب وغيرها، (٦٧) فقد انتقد البعض الآخر هذا الدور لأنه علي الرغم من بناء القطاع الخاص لعشرات الألوف من المساكن إلا أن الأزمة قد استمرت بسبب

الإقبال علي أنماط الإسكان الفاخر والإداري والسياحي بسبب إعفائها من قوانين الاسكان. وأنه قد استخدم في بناء معظم هذه المساكن المواد الأساسية للبناء المدعمة من أسمنت وحديد. (٦٨) وبأن مكاسب القطاع الخاص الذي لا ينفق استثماراته إلا علي هذه الأنماط قد أضحت بلا حدود .(٦٩)

ختــام :

مما سبق يتضح أن الإسكان الاقتصادي هو النوعية الملائمة لمحدودي الدخل وأن الدولة حاولت أن تقوم بالمسئولية الرئيسية في توفيره، بالإضافة إلى تشجيع القطاع الخاص علي المساهمة فيه وحاولت الدولة توفير الموارد التمويلية اللازمة وشجعت المحافظات في إطار من اللامركزية علي القيام بدورها في هذا المجال.وأبرز قياس أداء الدولة في مجال الإسكان الاقتصادي أنها غير قادرة علي توفير العرض الذي يتلاءم مع الطلب بالإضافة إلي قيامها بإنتاج نوعيات من الأفضل تركها للقطاع الخاص. وأن أداء القطاع الخاص منخفض في توفير الإسكان الاقتصادي مقارنة بالأنماط الإسكانية الأخرى الأكثر ربحية وجاذبية بالنسبة له.

هذا الأداء الضعيف الذي أدي إلي استمرار أزمة الإسكان بالإضافة إلي قضايا أخرى تتعلق بعدالة التوزيع وعدم المصداقية في تصريحات المسئولين وتبني سياسة التمليك التي لا تتفق وإمكانات الطبقة المستهدفة من ذوي الدخول المحدودة كانت محل انتقاد داخل الهيئة التشريعية. وبأنه إذا كان لا مفر من قيام الدولة بالدور الرئيسي في توفير الإسكان الاقتصادي ، فإن تشجيع منهج الجهود الذاتية كبديل عن سياسة الإسكان العام المدعم التي سادت في فترة الستينات هو أهم ما يميز معالم تطور سياسة إسكان محدودي الدخل في مصر. (٧٠)

هوامش المبحث الأول

(١) بيان رئيس الوزراء في الفصل التشريعي الرابع ، دور الانعقاد العادي الثالث، مضبطة (١٣) في ٢٩ ديسمبر ١٩٨٦، مرجع سبق ذكره.

(٢) حديث لوزير الإسكان والتعمير، جريدة الجمهورية ١٩٨٧/١/٢٢.

(٣) رمزي زكي، أزمة الديون الخارجية رؤية من العالم الثالث (القاهرة :الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٧٨) ص٢٠٥، ص٢٠٦.

(٤) اختلفت الدراسات في تحديد نسبة ذوي الدخول المحدودة من السكان ففي حين كان تقدير لجنة الإسكان بمجلس الشورى، وتقدير وزارة التخطيط للخطة ١٩٨٢/١٩٧٨ ٧٠٪ من السكان، كان تقدير المجالس القومية المتخصصة هو ٨٠٪ من السكان.
انظر : د. سامي عامر – د. محمد طاهر، تقييم التوصيات التي طرحت في مجال إسكان ذوي الدخل المحدود في المؤتمرات والندوات السابقة، المؤتمر الدولي للإسكان (القاهرة : مركز بحوث الإسكان والبناء والتخطيط العمراني، فبراير ١٩٩٢) ص ١٠٣.

(٥) تقرير مجلس الشورى عن مشكلة الإسكان، مرجع سبق ذكره ص٧٤ .

(٦) بيان رئيس الوزراء في الفصل التشريعي الأول ، دور الانعقاد العادي الرابع، مضبطة (٧) في ٢٧ نوفمبر ١٩٧٤، مرجع سبق ذكره ص٩١٩.

(٧) بعض التقارير الرسمية تستخدم مصطلح الإسكان الاقتصادي كمرادف للإسكان الشعبي، انظر : تقرير مجلس الشوري، مرجع سبق ذكره ص ٨٠ وهذه المسميات لا تخرج عن كونها توصيفا للمسكن من حيث المسطح والمواصفات.

(٨) طالب العضو حسن حافظ بضرورة وجود وزارة إسكان شعبي تأسيسا علي الفكرة التي طرحها رئيس الجمهورية عام ١٩٨٣ في خطاب عيد العمال انظر : الفصل التشريعي الرابع ، دور الانعقاد العادي الثاني، مضبطة(١٤) في ٢٩ ديسمبر ١٩٨٥ ص ٤٧٣ .

(٩) جريدة الشعب ١٩٨٣/٥/٢٤.

(١٠) م. محمد الخطيب، " ملاحظات حول القرار السياسي - محدودو الدخل - في الفترة من ١٩٢٠ - ١٩٨٨"، ورقة بحث مقدمة لمؤتمر الإسكان الأول (نقابة المهندسين: ١٩٨٨) ص ٩.

(١١)الفصل التشريعي الثاني، دور الانعقاد العادي الأول، ملحق مضبطة (٢٢) في ١٥ فبراير ١٩٧٧.

(١٢)الفصل التشريعي الثالث، دور الانعقاد العادي الأول، مضبطة (٧٠) في ١٥ أبريل ١٩٨٠.

(١٣) م. محمد الخطيب مرجع سبق ذكره ص ١٧.

(١٤) المرجع السابق ص٢١ .

(١٥) هذا المنهج أوصى به مجموعة من الخبراء بمشاكل الإسكان في الدول النامية ومنهم م. حسن فتحي الذي تبني فكرة البناء التعاوني بالطرق التقليدية في المناطق الريفية وطبق مبادئه في التعاون في البناء والجهود الذاتية في تجربة مشروع القرنه الجديدة في مدينة الأقصر سنة ١٩٤٥ انظر كتابه

Hassan Fathy, " Architecture for the poor (Chicago: The University of Chicago press, 1973).

ومن هؤلاء أيضا شارلز أبرمز وهو رايكو كامينوس انظر مؤلفاتهما

1) Horaico Camions, & Reinhard Gothert, Urbanization Primer for design of Sites & Services project (Masa Chusetts: M.I.T. Press, 1975).

2) Charles Abrams, man's Struggle for Shelter op. cit.

(١٦) د. حازم محمد إبراهيم - تخطيط التجمعات السكنية لذوي الدخل المحدود، مجلة عالم البناء العدد ٤٤ (مركز الدراسات التخطيطية والمعمارية: أبريل ١٩٨٤).

(١٧) Joint Housing project Executive Agency, Ministry of Housing & Public Utilities, Helwan Housing& Community upgrading for low Income Egyptians, 1984 p. 532.

(١٨) م.محمد عبد الباقي إبراهيم، "المشاركة الشعبية في إسكان ذوي الدخل المحدود"، ورقة بحث مقدمة إلي مؤتمر الإسكان الأول (نقابة المهندسين: ١٩٨٨) ص ٥.

(١٩) بيان وزير الإسكان في الفصل التشريعي الأول ، دور الانعقاد العادي الرابع، مضبطة (٤١) في ١٨ مارس ١٩٧٥، مرجع سبق ذكره ص ٤٥٣٢.

(٢٠) الفصل التشريعي الأول، دور الانعقاد العادي الخامس، مضبطة (٦٤) في ٢٧ يونيه ١٩٧٦ ص ٧٤٨٠.

(٢١) د. عيون عبد القادر مطاوع، "المشكلة القومية للإسكان من خلال مناقشات ممثلي الأمة في مجلس الشعب مرجع سبق ذكره ص٥٨ .

(٢٢) الفصل التشريعي الثاني، دور الانعقاد العادي الثاني، مضبطة (٥٤ ، ٦٢) في ١٩٧٧/١٩٧٨.

(٢٣) الفصل التشريعي الثالث، دور الانعقاد العادي الثالث، مضبطة (٢٩ ، ٣١) في ١٩٨١/١٩٨٢.

(٢٤) الفصل التشريعي الثالث، دور الانعقاد العادي الثالث، مضبطة (٤١) ، ملحق (١٣) في ٢٢ مارس ١٩٨٢.

(٢٥) انظر الفصل التشريعي الثالث، دور الانعقاد العادي الخامس، مضبطة (٢٩ ، ٣٢) في ١٩٨٢- ١٩٨٤.

(٢٦) المادة (٦) من القانون رقم ١٠٧ لسنة ١٩٧٦ انظر : الجريدة الرسمية العدد ٣٧ في ١٩٧٦/٩/٩. والجدير بالذكر أنه قد تم تعديل المادة (٦) السابق الإشارة إليها بالقلنون رقم (٢) لسنة ١٩٨٢ دون أن ينص علي هذا الاستثناء. كما وقع الرئيس حسني مبارك قرارا بمشروع قانون بتعديل نص المادة ٦ من القانون المذكور بحيث يقتصر الالتزام بالاكتتاب في سندات الإسكان بنسبة ١٠٪ من قيمة المباني علي مباني الإسكان الفاخر أيا كانت قيمته أو الإسكان الإداري المتعلق بإنشاء مكاتب أو محال تجارية والذي تجاوزت قيمته ٥٠ ألف جنيه وقد أحيل المشروع إلي مجلس الشعب انظر: الفصل التشريعي السادس، دور الانعقاد العادي الثاني، مضبطة (٥٤) في ١٩٩٢/٤/٢٠.

(٢٧) (٢٧) الأهرام الاقتصادي العدد ١٠٤٥ في ١٩٨٩/١/٢٣ مرجع سبق ذكره ص ٣٠.

(٢٨) كلمة العضو محمد علي طايع من حزب الوفد أثناء مناقشة تقرير لجنة الخطة والموازنة عن مشروع الموازنة العامة للدولة للسنة المالية ١٩٨٤/١٩٨٥٠ انظر :

الفصل التشريعي الرابع، دور الانعقاد العادي الأول، مضبطة (١٨) في ٣ أكتوبر ١٩٨٤ ص١٣٧٩ ؛

(٢٩) تقرير وزارة التعمير عن الإسكان في مصر (يوليو ١٩٨٩) مرجع سبق ذكره ص٥٧٠

(٣٠) محمد نبيه المنشاوي، " التمويل ومشكلة الإسكان"، ورقة بحث مقدمة إلي مؤتمر الإسكان الأول (نقابة المهندسين : ١٩٨٨) ص٢

(٣١) المصدر السابق ص٣٤٠

(٣٢) تقرير وزارة التعمير عن مشكلة الإسكان في مصر، مرجع سبق ذكره ص٥٨ ٠

(٣٣) م٠أسامة محمد الجابي، "الجوانب الاقتصادية والأبعاد السيكولوجية والاجتماعية لمساكن محدودي الدخل"، ورقة بحث مقدمة إلي مؤتمر الإسكان الأول (نقابة الهندسين : ١٩٨٨) ص١٧ ، ص٢٠ ٠

(٣٤) محمد نبيه المنشاوي، مرجع سبق ذكره ص٢٩ ٠

(٣٥)الفصل التشريعي الثالث، دور الانعقاد العادي الثاني، مضبطة (١٤) في ٣ يناير ١٩٨١٠

(٣٦) بيان وزير الإسكان في ١٨ مارس ١٩٧٥ ، مرجع سبق ذكره٠

(٣٧) بيان وزير الإسكان في ١٤ أبريل ١٩٨٠ ، مرجع سبق ذكره٠

(٣٨) وزارة التعمير، "مشكلة الإسكان وعرض مقارن لما تم من إنجازات من ١٩٧٧ - ١٩٨٧"، نوفمبر ١٩٨٧ ص ٢٩٠

(٣٩) وزارة التعمير والدولة للإسكان واستصلاح الأراضي، ندوة مناقشة مشكلة الإسكان فبراير ١٩٨٣ - فبراير ١٩٨٤ ص ٦١ .

(٤٠) تقرير مجلس الشورى، مرجع سبق ذكره ص٤٧.

(٤١) المرجع السابق ص٥٠ .

(٤٢) الأهرام الاقتصادي ١٩٨٩/١/٢٣، مرجع سبق ذكره ص٣١ .

(٤٣) الفصل التشريعي الرابع، دور الانعقاد العادي الثاني، مضبطة (٤) في ٣٠ نوفمبر ١٩٨٥ ، مرجع سبق ذكره.

(٤٤) جريدة الأهرام ٣٠ يونيه ١٩٨٠.

(٤٥) قانون نظام الحكم المحلي رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ ومذكرته الإيضاحية ولائحته التنفيذية وفقا لتعديلات ١٩٨٥ ، مرجع سبق ذكره ص٢.

(٤٦) بيان وزير التعمير ٣ يناير ١٩٨١ ، مرجع سبق ذكره.

(٤٧) الفصل التشريعي الثالث، دور الانعقاد العادي الثاني، مضبطة (٥٨) في ١٩٨١/٦/٧، مرجع سبق ذكره.

(٤٨) الفصل التشريعي الرابع ، دور الانعقاد العادي الأول ، مضبطة (٧) في ١٥ سبتمبر ١٩٨٤ ، مرجع سبق ذكره.

(٤٩) نجوى إبراهيم محمود. "البعد التوزيعي في السياسات العامة للإسكان في مصر " ورقة بحث مقدمة للمؤتمر الدولي الثالث عشر للإحصاء والحسابات العلمية والبحوث الاجتماعية والسكانية (مركز البحوث الاجتماعية والجنائية: ١٩٨٨) ص١٨٧.

(٥٠) تقرير مجلس الشورى، مرجع سبق ذكره ص ٢٤ .

(٥١) المرجع السابق ص ١٩٥ وانظر أيضا :

William C. Wheaton, Housing Policies and Urban

Markets in Developing Countries: The Egyptian Experience (Chicago, Illinois: M.I.T., 1978) p. 1.

(٥٢) شاهدان شبكة " الاتجاهات المعاصرة لإسكان ذوي الدخل المنخفض"، مرجع سبق ذكره ص٥٠٠

(٥٣) الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، الكتاب الإحصائي السنوي ١٩٥٢ – ١٩٨٠ (يوليو ١٩٨١)٠

(٥٤) د٠ زينب شاهين ، استطلاع رأي النخبة المتخصصة حول قضية الإسكان في مصر، ورقة بحثية مقدمة للمؤتمر الدولي الثالث عشر للإحصاء والحسابات العلمية والبحوث الاجتماعية والسكانية، مجلد رقم ١٠(مركز البحوث الاجتماعية والجنائية ، مارس ١٩٨٨) ص٢٠٥ ٠

وانظر أيضا : د٠ زينب شاهين ، " الإسكان أزمة بلا نهاية"، الأهرام الاقتصادي العدد١٠١٥ في ٢٧ يونيه ١٩٨٨ ص ٣١ ٠

(٥٥)الفصل التشريعي الثاني، دور الانعقاد العادي الأول، مضبطة (٢٣) في ١٩٧٧/٢/١٩، مرجع سبق ذكره ٠

(٥٦) الفصل التشريعي الرابع، دور الانعقاد العادي الثاني، مضبطة (٢٨) في ١٩٨٦/٢/١٠٠

(٥٧) الفصل التشريعي الثاني، دور الانعقاد العادي الثاني، مضبطة (٢٧) في ٨ فبراير ١٩٧٨، مرجع سبق ذكره٠

(٥٨) المرجع السابق٠

(٥٩) من هؤلاء الأعضاء إيهاب محمد مقلد ومحمد صبري القاضي (من الحزب الوطني الديمقراطي) وإبراهيم نصر العجمي (مستقل)

انظر : الفصل التشريعي الثالث، دور الانعقاد العادي الخامس، مضبطة (١٧) في ٢ يناير ١٩٨٤٠

(٦٠) الفصل التشريعي الرابع، دور الانعقاد العادي الأول، مضبطة (٧٠) في ٢١ أبريل ١٩٨٥، مرجع سبق ذكره.

(٦١) د. ميلاد حنا، الإسكان والمصيدة، مرجع سبق ذكره ص١٧٤.

(٦٢) مضبطة (٧٠) في ٢١ أبريل ١٩٨٥، مرجع سبق ذكره.

(٦٣) الفصل التشريعي الثاني، دور الانعقاد العادي الأول، مضبطة (٢٢) في ١٥ فبراير ١٩٧٧، مرجع سبق ذكره.

(٦٤) الفصل التشريعي الثالث، دور الانعقاد العادي الرابع، مضبطة (٥٤) في ٦ أبريل ١٩٨٣، مرجع سبق ذكره

(٦٥) الفصل التشريعي الرابع، دور الانعقاد العادي الأول، مضبطة (٧٢) في ٢٢ أبريل ١٩٨٥.

(٦٦) جريدة الشعب ١٩٨٢/٨/٣١.

(٦٧) رحب العضوان ممتاز نصار ومصطفي الجندي بهذا الاتجاه عند مناقشة سياسة الإسكان والتعمير انظر: مضبطة (٤٤) في ١٩٧٩/٣/١٨.

(٦٨) جريدة الشعب ١٩٨٢/٩/١٤.

(٦٩) الفصل التشريعي الثاني، دور الانعقاد العادي الثالث، مضبطة (٢٣) في ٢٨ يناير ١٩٧٩.

(٧٠) نجوي إبراهيم محمود، إدراك النخبة الحاكمة في مصر لقضية إسكان ذوي الدخل المنخفض، ورقة بحثية مقدمة للمؤتمر الدولي للإسكان (القاهرة: مركز بحوث الإسكان والبناء والتخطيط العمراني، فبراير ١٩٩٢).

المبحث الثانى

دور القطاع الخاص والتعاوني في الإسكان

مقدمـــة :

إلي جانب العبء الذي تتحمله الدولة في توفير الإسكان تقوم أطراف أخرى بتوفير نوعيات متخصصة من الوحدات السكنية منها الإسكان الطلابي والإسكان العمالي. وفي ظل سياسة الانفتاح شجعت الحكومة كلا من القطاع الخاص والتعاوني للقيام بدور كبير في مواجهة مشكلة الإسكان وكان أداؤهما له سماته المميزة وتوجهاته نحو فئات محددة. ويهدف هذا المبحث إلي بيان حجم الدور الذي لعبه كل منهما ونوعية الوحدات السكنية التي قاما بإنتاجها للتعرف علي مدى مساهمتهما في مواجهة أزمة الإسكان.

أ - دور القطاع الخاص

حدد الدستور دور القطاع الخاص في الاقتصاد المصري حيث نص في المادة (٣٢) علي : " أن الملكية الخاصة تتمثل في رأس المال غير

المستغل وينظم القانون أداء وظيفتها الاجتماعية في خدمة الاقتصاد القومي وفي إطار خطة التنمية، دون انحراف أو استغلال ، ولا يجوز أن تتعارض في طرق استخدامها مع الخير العام للشعب" . وجاءت ورقة أكتوبر لتقر سياسة الانفتاح الاقتصادي وتهيئ المناخ لدور متعاظم للقطاع الخاص حين نصت علي : " أن للقطاع الخاص دورا هاما في التنمية، وأن القرارات والتصرفات المتناقضة بشأنه قد عطلت فاعليته كطاقة إنتاجية. وقد آن الأوان لأن تختفي هذه الظروف نهائيا وأن يجد القطاع الخاص من الاستقرار الفعلي والتشجيع ما يشجعه علي الاندفاع بأقصى ما لديه في مجال الإنتاج وسد حاجات المجتمع" . (١)

وتطبيقا لذلك، فقد عكست تصريحات وبيانات المسئولين عن سياسة الإسكان الاهتمام بتشجيع وإعطاء دور أكبر للقطاعين الخاص والتعاوني ليتحملا النصيب الرئيسي في حل مشكلة الإسكان. (٢) ووجه بعضهم اللوم لزيادة حجم تدخل الدولة بعد أن بسطت سلطانها في شئون مواد البناء إنتاجا واستيرادا وتوزيعا وغالت في ممالأة المستأجرين على حساب الملاك وكلها إجراءات يحجم معها رأس المال الخاص عن النشاط والفاعلية ، بالإضافة إلى انكماش قدرات الشركات العقارية بعد تأميمها تطبيقًا للسياسات الاشتراكية في الستينات . (٣)

وقد ساعد علي هذا التوجه أن الاستثمارات التي تتاح في حدود إمكانات الحكومة وحدها لم تكن كافية بأية حال من الأحوال لتحقيق المواجهة الحقيقية لمشكلة الإسكان. ومن هذا المنطلق وفي إطار الخطة القومية للإسكان التي تتطلب إقامة ٣ر٦ مليون وحدة حتي عام ٢٠٠٠ فقد رأت الحكومة إعادة النظر في السياسات السابق اتباعها في قطاع الإسكان بحيث يتحمل القطاع الخاص العبء الأكبر في إقامة الوحدات

السكنية مع تقديم التسهيلات التي تمكنه من النهوض بهذا العبء. (٤)

ففي برنامج الحكومة لعام ١٩٧٧ اتجهت سياستها إلي بناء ١٠٠,٠٠٠ وحدة سكنية علي أن يقوم القطاع العام بتنفيذ ٣٤ ألف وحدة سكنية والقطاعات الاخري (الخاص والتعاوني) تنفذ ٦٦ ألف وحدة سكنية. وفي الخطة الخمسية ١٩٨٢ - ١٩٨٧ اتجهت سياسة الحكومة إلي إنشاء ٨٠٠ ألف وحدة سكنية علي أن يقوم القطاع العام بتنفيذ ٦٪ منها والقطاع الخاص ٩٤٪. ولكن نتيجة لعدم إقبال القطاع الخاص علي بعض أنواع الإسكان وخاصة الشعبي، رفعت الحكومة من نصيبها في الخطة حتي وصلت إلي ٢٥٪. (٥)

وفيما يتعلق بالتسهيلات فقد تقدمت الحكومة بمشروع قانون يتضمن إلغاء القيود الموضوعة علي حجم استثمارات القطاع الخاص في مجال الإسكان. (٦) كما صدر قرار جمهوري وقرارات وزارية أخري في أواخر ١٩٧٤ فتحت مجالا أوسع للقطاع الخاص وأجازت لمقاولي القطاع الخاص تنفيذ أعمال البناء والتشييد في حدود نصف مليون جنيه في العام الواحد أو مليون جنيه في عامين متتالين بدلا من مائة ألف جنيه في العام الواحد.(٧) كما وضعت سياسة للتمويل وسعر الفائدة لمشروعات الإسكان لتكون مشجعا وحافزا للقطاع الخاص ولجمعيات الإسكان التعاونية علي إنشاء أكبر عدد من الوحدات السكنية.(٨) ومن هذه التسهيلات أيضا إعفاء القطاع الخاص من الرسوم الجمركية المفروضة علي مواد البناء المستوردة وإعادة النظر في قواعد تقدير القيمة الإيجارية للمساكن التي يقيمها القطاع الخاص تشجيعا على استثمار أمواله في مجال الإسكان. (٩)

ومن الأهمية بمكان التعرض للتشريعات الخاصة بالعلاقة بين المالك

والمستأجر في الفترة محل البحث أخذا بوجهة النظر التي تؤكد تأثيرها علي حجم الدور الذي لعبه القطاع الخاص في مجال الإسكان.

تنظيم العلاقة بين المالك والمستأجر:

صدرت عدة تشريعات في فترة الستينات لتخفيض إيجارات المساكن منها: القانون رقم (٤٦) لسنة ١٩٦٢ والمعدل بالقانون رقم (١٣٣) لسنة ١٩٦٣. ثم صدر القانون رقم ٧ لسنة ١٩٦٥ ثم القانون رقم (٥٢) لسنة ١٩٦٩. (١٠) وبعد أن صدرت تلك القوانين لم يعد تحديد إيجارات العقارات متروكا لمطلق إرادة المالك، وإنما أصبح هذا التحديد مرتبطا ومقيدا بتكاليف المبني حسب تقدير لجان الإيجارات التي تخضع لرقابة القضاء (١١) وقد كشف التطبيق العملي للقانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٦٩ في شأن إيجار الأماكن وتنظيم العلاقة بين المؤجرين والمستأجرين، وبعد تطبيق سياسة الانفتاح الاقتصادي، عن قصور في تنظيم تأجير الوحدات السكنية المفروشة وعزوف المستثمرين عن التأجير والاتجاه إلي تمليك الوحدات السكنية تجنبا لقواعد تقدير الأجرة حتي كاد أن يصبح التمليك والتأجير المفروش القاعدة وبذلك تصاعدت الأزمة أمام القطاعات العريضة من طبقات الشعب الكادحة. (١٢)

ولمواجهة ذلك صدر القانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٧ في شأن تأجير وبيع الأماكن والذي تضمن أيضا بعض أوجه القصور خاصة في الأحكام المتعلقة بقواعد وإجراءات تحديد الأجرة التي تفتقر إلي الأسس والضوابط التي تتبعها اللجان لتقدير التكاليف الفعلية للأرض والمباني وتركها لمحل تقديرها. أيضا فيما يتعلق بالإعفاءات الضريبية علي العقارات المبنية التي أصبحت غير مطبقة بسبب الزيادة في تكاليف مختلف عناصر البناء ومن ثم أصبحت الضريبة العقارية علي المساكن

تمثل عبئا ثقيلا علي المستأجرين وخاصة أن عبء هذه الضريبة يصل في أقصى شريحة إلي نحو ٥٢٪ من الأجرة، كما أن الإسكان الاقتصادي الذي هو أدني مستويات الإسكان أصبح خاضعا للضريبة علي العقارات المبنية. (١٣)

لذلك صدر القانون رقم ١٣٦ لسنة ١٩٨١ في شأن بعض الأحكام الخاصة بتأجير وبيع الأماكن وتنظيم العلاقة بين المالك والمستأجر ليعمل جنبا إلي جنب مع القانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٧. وقد تقرر لأول مرة فيه منذ أكثر من ثلاثين عاما مزايا خاصة للملاك تشجيعا للراغبين في الاستثمار في مجال البناء وتضمن أحكاما أهمها تقرير زيادة في القيمة الإيجارية للمباني السكنية، وكذا في حالات استعمال الوحدة السكنية في غير أغراض السكن، وتوزيع أعباء الصيانة بين الملاك والمستأجرين وتقرير أولوية للملاك وأقاربهم حتي الدرجة الثانية في استئجار الوحدات السكنية التي تقيمها الدولة أو شركات القطاع العام. (١٤)

وعند استعراض التشريعات الخاصة بالعلاقة بين المالك والمستأجر في الفترة محل البحث، تجدر الإشارة إلي واقعة برلمانية هامة بين الحكومة والمعارضة تكشف عن أسلوب النخبة واهتمامها بإدارة تلك العلاقة. فقد أصدر رئيس مجلس الوزراء الأمر العسكري رقم ٤ لسنة ١٩٧٦ المنظم لعلاقة المالك بالمستأجر الأمر الذي أدى إلي تقدم العضو مصطفي كامل مراد (حزب الأحرار) بسؤال إلي وزير الإسكان تساءل فيه عن جواز تنظيم علاقة المالك بالمستأجر بالأوامر العسكرية؟ كما أشار بأن هذا الأمر العسكري جاء متناقضا مع مشروع القانون المنظم لعلاقة المالك والمستأجر الذي تقدمت به الحكومة في الدورة السابقة للمجلس. (١٥) ناهيك عن أثر هذا الأمر العسكري علي دور القطاع الخاص

والسياسات العامة للانفتاح الاقتصادي بشكل عام.

وفيما يتعلق بمشروعية هذا الأمر: فقد رد الوزير بأن القانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ في شأن حالة الطوارئ المعدل بالقانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٧٢ ينص في المادة (٣) منه علي : أن لرئيس الجمهورية متي أعلن حالة الطوارئ أن يتخذ التدابير المناسبة للمحافظة علي الأمن العام". وقد قضت المحكمة العليا عندما ثار الجدل حول مشروعية أمر عسكري صدر عام ١٩٧٣ في شأن مسألة تتعلق بإيجار المساكن بمشروعية ذلك الأمر. لأنه يدخل في مدلول " النظام العام" بعض التدابير الاقتصادية والاجتماعية التي يقتضيها تحقيق أهداف قانون الطوارىء . (١٦)

أما عن مدى ملاءمة هذا الأمر للسياسات القائمة فقد فسر الوزير أن هذا الأمر قد صدر بعد أن استغل البعض الأزمة القائمة في مجال الإسكان لعرض شروط قاسية علي المواطنين ينوء بها كاهلهم فلجأ بعضهم إلي تمليك الوحدات السكنية بدلا من تأجيرها ولجأ البعض الآخر إلي التأجير المفروش، بل إنه تحت وطأة حاجةالمواطنين إلي السكن وقصور المعروض منه عن ملاحقه الطلب وتوصل بعض الملاك إلي الحصول علي ما يشاءون من خلو الرجل حتي جاوزت الظاهرة كل الحدود. وجاء هذا الأمر لمواجهة هذه المشكلات وبما يتفق مع مصلحة المجتمع علي أن تعقبه الحكومة بوضع مشروع قانون يحقق العدالة بالنسبة للجميع ملاكا ومستأجرين.

وعن تناقض الأمر العسكري مع مشروع القانون المقدم من الحكومة في هذا الشأن فلقد اعتبر رئيس المجلس أن ذلك تصويبٌ لما هو قائم . ولم تقتنع المعارضة بالرد وعقبت بأن ذلك تخبط في سياسة الحكومة وطالبت الحكومة بالتقدم بمشروع قانون يعيد تنظيم العلاقة بين المالك

والمستأجر علي أسس سليمة حيث إن الأمر العسكري الصادر لم يحقق الهدف من إصداره، بالإضافة إلي أنه ترك انطباعا عن الحكم يتنافي مع الروح الديمقراطية ومع وجود مجلس شعب وأحزاب سياسية ورأي عام. وقد أعقب هذه الواقعة صدور القانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٧ السابق الإشارة إليه ثم القانون رقم ١٣٦ لسنة ١٩٨١ لتنظيم العلاقة بين المالك والمستأجر.

وإذا كانت وجهة النظر السائدة في الأوساط السياسية تؤكد علي أن تشريعات تنظيم العلاقة بين المالك والمستأجر التي صدرت في فترة الستينات هي الفاعل الحقيقي وراء إحجام القطاع الخاص عن الاستثمار في قطاع الإسكان، فقد وجد اتجاه آخر يري خطأ هذا الاعتقاد ويفترض أنه حتي إذا صح القول بأن قوانين تحديد الإيجارات كان لها تأثير علي المعروض من المساكن ، إلا أن هذا التأثير لا يمكن اعتباره السبب الرئيسي وراء المشكلة السكنية. (١٧) وقد استخدمت د. محيا زيتون بيانات الجهاز المركزي للتعبئة والإحصاء لدعم وجهة النظر هذه حيث بلغ معدل البناء السنوى للقطاع الخاص في النصف الثاني من الستينات في الحضر ٢٢ ألف وحدة في المتوسط بينما بلغ هذا المعدل في فترة الانفتاح (١٩٧٤ - ١٩٧٨) ١٧ ألف وحده. لذلك فقد أشارت إلي عوامل أخري شلت من فاعلية القطاع الخاص في حل مشكلة الإسكان ومنها ارتفاع أسعار مواد البناء والأرض وأجور العمال بسبب الهجرة و انخفاض العائد المتوقع من الاستثمار في المساكن وظهور مجالات جديدة ومتعددة أمام القطاع الخاص لاستثمار أمواله والحصول علي عائد بالغ الارتفاع كالتجارة. وقد أدي هذا إلي إعراض القطاع الخاص عن بناء مساكن منخفضة التكاليف وتوجهه لبناء المساكن فوق

المتوسطةوالفاخرة.

والمتابعة الإحصائية لأداء ومساهمة القطاع الخاص في مجال الإسكان تظهر أن في الفترة من ١٩٦٠ - ١٩٦٦ كانت ٨ر٤٦٪ ، ارتفعت إلي ٢ر٧٠٪ في الفترة من ١٩٦٦ إلي ١٩٧٦ وإلي ٨٠٪ في الفترة من ١٩٧٦- ١٩٨٣.(١٨) وأن التوجه الرئيسي للقطاع الخاص نحو إنشاء المساكن التي تدر عليه أكبر ربح مما ترتب عليه فائض في الإسكان الفاخر وفوق المتوسط وعرض معقول للإسكان المتوسط، ونقص واضح في الإسكان الشعبي. ومعنى ذلك أن زيادة إنشاء الوحدات السكنية قد ارتبط بسوء توزيعها علي مختلف المستويات السكنية.

ب - الإسكان التعاوني

تمتد جذور الحركة التعاونية الإسكانية في مصر إلي الأربعينات حيث صدر عام ١٩٤٤ القانون رقم ٥٨ في شأن الجمعيات التعاونية المصرية لتنظيم ودعم التعاونيات والتشجيع علي قيامها وانتشارها لحل مشاكل الجماهير. (١٩) وفي الخمسينات انتخب أول مجلس إدارة اتحاد تعاوني إسكاني وكان من بين أعضائه بعض قيادات الاتحاد التعاوني الإسكاني المركزي في الثمانينات. (٢٠) وقد أشرف علي الجمعيات في تعمير الأحياء الحديثة في مدينة مصر الجديدة ومدينة نصر. ثم صدر قرار بحل الاتحاد المذكور لتحل محله المؤسسة العامة التعاونية للإسكان بالقرار رقم ٣١٩ لسنة ١٩٦١. (٢١) وفي فترة الستينات تأثرت السياسات العامة للإسكان التعاوني بالاشتراكية وبالدعوة لسيادة القطاع العام فتأممت الجمعيات التعاونية المركزية ، وقسمت الحركة التعاونية ، ووزعت وحداتها علي مؤسسات تعاونية عديدة، أفقدت الحركة التعاونية كيانها إلي أبعد الحدود . (٢٢)

ثم شهدت فترة السبعينات دفعة قوية للتعاون بشتى صوره وبصفة خاصة التعاون الإسكاني. فقد جاء الدستور في سبتمبر ١٩٧١ لينص في الفقرة الأولي من المادة (٢٨) علي أن : "ترعى الدولة المنشآت التعاونية بكل صورها وتشجع الصناعة الحرفية بما يكفل تطوير الإنتاج وزيادة الدخل". كما نصت المادة (٣١) من الدستور علي أن : " الملكية التعاونية هي ملكية الجمعيات التعاونية وكفل القانون رعايتها ويضمن لها الإدارة الذاتية. وفي هذا مؤشر علي توجه القيادة السياسية للاهتمام بالجمعيات التعاونية وتشجيع دور التعاون في مجالاته المختلفة ومنها الإسكان.

وأنشئت الهيئة العامة لتعاونيات البناء والإسكان بالقرار الجمهوري رقم ٢٤٢٠ لسنة ١٩٧١ لتحل محل المؤسسة المصرية التعاونية للبناء والإسكان التي أنشئت منذ ١٩٦١. واختصت الهيئة بالمسئولية الرئيسية في رسم السياسة العامة لقطاع الإسكان التعاوني وتطويره.(٢٣) والهيئة هي الجهة الحكومية التي تراقب تطبيق القانون والقرارات الوزارية. وتختص بتمويل وإنشاء والإشراف علي تنفيذ وحدات سكنية تعاونية بالتعاون مع الجمعيات التعاونية بجميع محافظات الجمهورية لعدد ٤٥ر٧٠٠ وحدة تكاليفها نحو ١٠٠٨ ملايين جنيه . (٢٤).

وبعد أن تبنت الدولة سياسة الانفتاح الاقتصادي اتجهت سياسة الحكومة لدعم وتشجيع القطاع الخاص والتعاوني ليتحملا النصيب الرئيسي في حل مشكلة الإسكان وأن يقتصر دور الدولة علي توفير الأراضي الصالحة للبناء وتزويدها بالمرافق والخدمات الأساسية بالإضافة إلي بناء عدد من الوحدات الاقتصادية لمحدودي الدخل. (٢٥) علي أن تنصرف التعاونيات إلي بناء الإسكان المتوسط لتوفر للشباب حاجاته وأولها مسكن ملائم يئويه. (٢٦)

وظل النظام التعاوني يحكمه القانون رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧٥ الخاص بالتعاون الاستهلاكي إلي أن صدر القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٨١ للتعاون الإسكاني مؤكدا الطبيعة الخاصة التي يتميز بها نشاط التعاون الإسكاني وأهمية دور التعاونيات في المساهمة في تخفيف حدة أزمة الإسكان.(٢٧)

ويتضح من مراجعة البرامج الحكومية المتعاقبة والبيانات السياسية لوزراء الإسكان مدى الحرص على إبراز التسهيلات والإعفاءات التي تمنح لقطاع التعاونيات لتشجيعه علي القيام بدوره. وحرص المسئولون عن الإسكان التعاوني علي وضع الضوابط بعد أن ظهرت بعض مظاهر الانحراف حيث قامت بعض الجمعيات التعاونية باستغلال التيسيرات الممنوحة للتعاون في الإثراء السريع دون إسهام منها في حل أزمة الإسكان. (٢٨)

لذلك وبعد أن وجدت الحكومة أن الإسكان التعاوني تحكمه ضوابط مرنة أدت إلي خروجه عن تحقيق أهدافه، حرصت علي وضع عدة ضوابط جديدة في ديسمبر١٩٧٩ منها اشتراط عدم الاستفادة من القرض التعاوني إلا لمن ليس لديه وحده سكنية. (٢٩) وأصدرت قانون التعاون الإسكاني رقم ١٤ لسنة ١٩٨١، كما أعدت الحكومة مشروعات بتعديل قانون الجمعيات التعاونية للإسكان يستهدف أحكام الرقابة علي نشاط هذه الجمعيات (٣٠) ولم يصدر هذا القانون حتي عام ١٩٩٢.

ويمكن تحديد الإطار العام لسياسة الإسكان التعاوني علي النحو التالي:

أولا : التزام التعاون الإسكاني بالخطة العامة للدولة

وفي هذا الصدد تنص المادة (١) من قانون التعاون الإسكاني علي أن : " التعاون الإسكاني فرع من القطاع التعاوني يعمل علي توفير المساكن للأعضاء والخدمات اللازمة للتجمعات السكنية ويتولى صيانتها

وإدارتها وذلك وفقا للمبادئ التعاونية وخطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية للدولة بهدف رفع مستوى الأعضاء اقتصاديا واجتماعيا". (٣١) كما نص القانون المذكور أيضا علي اعتبار أول اختصاصات الاتحاد التعاوني الإسكاني المركزي اقتراح السياسة العامة للتعاون الإسكاني بالتعاون مع الهيئة العامة لتعاونيات البناء والاسكان. (٣٢)

وبذلك فإن خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية للدولة في مجال التعاون الإسكاني إنما يشارك في وضعها الاتحاد التعاوني الإسكاني. وبالتالي فإن التزام وحدات التعاون الإسكاني بهذه الخطة إنما يعد التزاما بما شاركت هي في وضعه. (٣٣) والجدير بالذكر أن القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٨١ قد أفرزته جهود بعض أعضاء مجلس الشعب بين ممثلي الحركة التعاونية في الاتحاد حيث تقدموا باقتراح بمشروع قانون وتعاونوا مع الدولة حتى صدر القانون الذي يحكم الإسكان التعاوني. (٣٤)

ثانيا : الإعفاءات والمزايا

اتجهت السياسة العامة في مجال الإسكان التعاوني نحو توفير التسهيلات التي من شأنها مساعدة قطاع التعاونيات للمساهمة في تخفيف حدة أزمة الإسكان ومنها تسهيل حصوله علي الأراضي وتوفير مواد البناء والقروض الميسرة.

١ - القروض الميسرة :

صدر أول قانون لإقراض الجمعيات التعاونية رقم ٢٣٠ لسنة ١٩٥٩ وجاء القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٨١ لينص في المادة (٢٣) منه علي أن يكون للجمعيات التعاونية للبناء والإسكان أولوية علي الأفراد في الحصول علي القروض من الجهة الإدارية المختصة (الهيئة العامة لتعاونيات البناء

والإسكان) أو من غيرها من الجهات التي يصدر بتحديدها قرار من وزيري المالية والاقتصاد بالاتفاق مع الوزير المختص.

وتخصص الدولة ميزانية سنوية للهيئة العامة لتعاونيات البناء والإسكان لإقراض هذه المشروعات بفوائد ميسرة وبشروط محددة واضحة. وتبلغ قيمة القرض للوحدة السكنية ٩٠٪ من تكلفتها بحيث لا يتجاوز ٨٠٠٠ ، و٩٠٠٠ جنيه في المدن الجديدة. ومساحة الوحدة التي يصرف لها قرض لا يزيد علي ٩٠م ٢.(٣٥) وقد أوصى تقرير مجلس الشورى السابق ذكره بألا يتجاوز مساحة المسكن ٨٠م ٢. وقد مد أجل سداد القرض إلي ٣٠ سنة بدلا من ٢٠ سنة. (٣٦) وتحدد سعر الفائدة بواقع ٤٪ الجدير بالذكر أن سعر الفائدة كان عام ١٩٧٥ ٣٪. (٣٧) وجاء في تقرير لوزارة التعمير عن الإسكان في مصر ١٩٨٩ أن الفائدة الميسرة هي ٥٪ يتم سدادها علي ثلاثين عاما بعد ثلاث سنوات كفترة سماح.

وقد نظمت سياسة الإقراض بمجموعة من القرارات الوزارية منها القرار الوزاري رقم ٣٣٠ لسنة ١٩٨١ بتاريخ ١٩٨١/٤/٦. (٣٨) الذي يقضي "بإمكان منح قروض للأفراد التعاونيين لإقامة وحدة سكنية واحدة من المستويين الاقتصادي أو المتوسط بعد أن كان نشاط الهيئة يقتصر علي بناء العمارات المجمعة التي تضم أكثر من وحدة سكنية. وبالنسبة للإسكان فوق المتوسط وإن كان يمثل مطلبا عادلا لبعض الفئات من أبناء الشعب، إلا أن القرارات المنظمة لم تجعل الإقراض من أجله مطلقا وهو مقيد بموافقة الوزير في كل حالة علي حدة لضمان السيطرة علي القروض تحقيقا للأهداف المقررة مع جعل سداد القرض في مدة أقصاها ٢٠ سنة. أما الإسكان الفاخر فلا يمنح أي شيء من القروض التعاونية

الميسرة وعلي من يقيم هذا النوع من الإسكان الاقتراض من البنوك بسعر الفائدة السائدة في السوق" ‎٠‎ وهذا القرار يؤكد اتجاه السياسة العامة لتشجيع قطاع التعاونيات لبناء الإسكان المتوسط وربما الاقتصادي أيضا ‎٠‎

الجدول رقم (١٨) يوضح حجم ما خصص للهيئة العامة لتعاونيات البناء والإسكان من قروض في الفترة ١٩٧٤ - ١٩٨٦/١٩٨٧ ‎٠‎

السنة	قيمة القرض
١٩٧٤	٣,٠٠٠ مليون
١٩٧٥	٦.٠٠٠ مليون
١٩٧٦	———
١٩٧٧	٦,٠٠٠ مليون
١٩٧٨	١٥,٠٠٠ مليون
١٩٧٩	٢٥,٠٠٠ مليون
١٩٨٠	٢٧,٠٠٠ مليون
١٩٨٠ /١٩٨١	٧٥,٠٠٠ مليون
١٩٨١ / ١٩٨٢	١٣٠,٠٠٠ مليون
١٩٨٢ / ١٩٨٣	١٥٣. ، ٠٠٠ مليون
١٩٨٣ / ١٩٨٤	١٦٦,٠٠٠ مليون
١٩٨٤ / ١٩٨٥	٢٠٥,٠٠٠ مليون
١٩٨٥ / ١٩٨٦	٢٢٥ .٠٠٠ مليون
١٩٨٦ / ١٩٨٧	٢٠٠,٠٠٠ مليون

المصدر : وصفي مباشر مرجع سبق ذكره ص ١٦١ ‎٠‎

وتقوم الهيئة العامة لتعاونيات البناء بتقديم القروض التي تقدمها أيضا جهات أخرى مثل بنك التعمير والإسكان وصندوق الإسكان (٣٩) كما اتجهت الحكومة إلي تشجيع إنشاء مؤسسات تمويلية متخصصة في مجال تمويل الإسكان التعاوني. (٤٠)

ب - توفير الأراضي

اتجهت الحكومة إلي الالتزام بتوفير الأراضي للجمعيات التعاونية تيسيرا لهم علي أداء مهمتهم . فنص برنامج الحكومة ١٩٧٥ علي اتجاه الدولة لتوفير قطع الأراضي المناسبة لذوي الإمكانات المحدودة وأعضاء الجمعيات التعاونية. (٤١) وجاء قانون التعاون الإسكاني ليقرر أولوية مشروعات الإسكان التعاوني في الحصول علي الأراضي (المادة ٢٤). كما قرر في المادة (٦٧) منه " أن تباع أراضي الدولة التي تخصص لوحدات التعاون الإسكاني بتخفيض قدره ٢٥٪ من الثمن المقرر وقت البيع ويجوز - بموافقة وزير المالية - زيادة مقدار التخفيض بما لا يجاوز ٥٠٪ من الثمن المشار إليه. والتزمت الحكومة في برامجها السياسية بإعداد مخططات تفصيلية للمناطق التي سيتم تجهيزها بالمرافق والتي ستعرض للبيع للجميعات والنقابات واتحادات الملاك والأفراد.

ج - التمتع بمزايا القطاع العام :

نصت المادة (٣٨) من القانون علي أن تتمتع الوحدات التعاونية في مباشرة نشاطها بالمزايا المقررة بشركات القطاع العام والجمعيات الخاصة ذات النفع العام وعلي الأخص في مجال الحصول علي مستلزمات البناء والسلع اللازمة لنشاطها أيا كانت، والحصول علي الأراضي الفضاء.

ثالثا : التنظيم المؤسس للتعاونيات

قبل التعرض لفاعلية التنظيم التعاوني في مواجهة مشكلة الإسكان وأهم الانتقادات التي وجهت إليه من داخل البرلمان وخارجه، يكون من المفيد التعرف علي النواحي التنظيمية داخل الأطر التعاونية - وينقسم الهيكل التنظيمي التعاوني إلي أربعة مستويات كما حددها قانون التعاون الإسكاني في المادة (١٤).

أ- الاتحاد التعاوني الإسكاني المركزي:

يتكون الاتحاد من الوحدات التعاونية للبناء والإسكان علي مستوى الجمهورية وتصبح جميع هذه الوحدات أعضاء في الاتحاد بمجرد تأسيسها. وقد صدر قرار وزير التعمير والدولة للإسكان واستصلاح الأراضي رقم ٨٣٥ لسنة١٩٨١ باعتماد النظام الداخلي للاتحاد وهو يختص باقتراح السياسة العامة للتعاون الإسكاني وحماية مصالح الوحدات التابعة له بجميع الوسائل . (٤٢)

ب- الجمعية التعاونية الاتحادية: (٤٣)

تتكون الجمعية التعاونية الاتحادية للبناء والإسكان بعد موافقة الاتحاد من خمس جمعيات تعاونية للبناء والإسكان علي الأقل تقع في دائرة محافظة واحدة. وبمجرد شهرها تصبح الوحدات التعاونية المشهرة أو التي تشهر بدائرة عملها أعضاء فيها. وتقوم الجمعية الاتحادية بأداء الخدمات المختلفة للجمعيات المنتمية إليها.

ج- الجمعية التعاونية المشتركة:

تتولى الجمعية المشتركة تنفيذ مشروع مشترك لصالح الجمعيات المنتمية إليها وعقد القروض نيابة عنها، ويجوز أن تفوض بإداراتها وصيانتها نيابة عن هذه الجمعيات. وتتكون الجمعية التعاونية المشتركة

للبناء والإسكان من جمعيتين تعاونيتين أو أكثر تجمعهما مصلحة مشتركة. (٤٤) وطالما أن الجمعية التعاونية المشتركة تتكون من أجل مشروع واحد فإن هذه الجمعية يمكن أن تنقضي بانقضاء أداء دورها في شأن هذا المشروع .

د- الجمعية التعاونية للبناء والإسكان :

وهي منظمة تعمل علي توفير المساكن لأعضائها وتوفير الخدمات اللازمة لتكامل البيئة السكنية وتعهد التجمع السكني بالعناية والصيانة. والجمعية التعاونية لها صورتان: الأولي، أن يكون طالبو التأسيس من العاملين بجهة معينة أو من الأعضاء بها. وفي هذه الحالة تكون الجمعية التعانية المزمع تأسيسها " جمعية فئوية" للبناء والإسكان. والصورة الثانية أن يكون طالبو التأسيس من المقيمين بجهة معينة، وفي هذه الحالة تكون الجمعية التعاونية المزمع تأسيسها " جمعية إقليمية" للبناء والإسكان.

وقد تأسست أول جمعية تعاونية إسكانية عام١٩٥٢، وبلغ عدد الجمعيات عام ١٩٦٠ (١٥٤) جمعية، وعام ١٩٧٠ (٣٨٤) جمعية وعام ١٩٨٠ (١٥٠٠) جمعية. وبلغ عدد الجمعيات التعاونية ١٩٨٨ حوالي (١٧٠٠) جمعية. (٤٥)

والجدول التالي رقم (١٩) بيان بعدد الوحدات السكنية التي أنشأتها الجمعيات التعاونية في الفترة من ١٩٨٢ / ١٩٨٣ ـ ١٩٨٧ / ١٩٨٨ .

القـــــاهرة الكبري	١٤٧,٣٤٠
محافظات الوجه البحري	٧,٣٣٠
محافظات الوجه القبلي	٥,٠٦٢
المحافظات الساحلية	٣٤,٥١٢

المصدر : الصعوبات والمشاكل التي تواجه قطاع التعاون الإسكاني، تقرير غير منشور من *الاتحاد التعاوني الإسكاني للعرض علي الجمعية العمومية* ١٩٨٨ ص ٧.

رابعا : كما يشتمل الهيكل التنظيمي التعاوني علي عدة لجان أهمها:

أ- لجنة الخطة لتعاونيات البناء والإسكان:

تشكلت هذه اللجنة في مارس ١٩٨٢ من الهيئة العامة لتعاونيات البناء والإسكان والتي يمثلها أربعة أعضاء وأربعة أعضاء آخرين يمثلون الاتحاد التعاوني الإسكاني المركزي بالإضافة إلي مقرري اللجنة بقرار من الوزير. وتباشر هذه اللجنة مهام الرقابة الوقائية علي نشاط مجالس إدارة الجمعيات الإسكانية وتقوم بالنظر فيما يعرض عليها من جانب الأمانة الفنية للجنة من موضوعات تتعلق بطلبات شراء الأراضي وطلبات إقامة المشروعات التي تتطلب موافقة لجنة الخطة بالإضافة إلي اختصاصها في مناقشة واعتماد قرارات شعب اللجنة. (٤٦)

ب – لجنة التحكيم :

توجد في اتحاد الإسكان التعاوني وهي مشكلة من نائب رئيس مجلس الدولة وعضوية عدد من المستشارين بالإضافة إلي متخصصين في الهندسة والمحاسبات للفصل في المخالفات التي تنشأ نتيجة للتعاقدات بين الجمعية وأعضائها من ناحية أو بين الجمعية والمقاولين والمهندسين الاستشاريين من ناحية أخرى علي أن تفصل هذه اللجنة في أي نزاع في مدة أقصاها شهران. (٤٧)

ج – لجنة التنسيق :

تقوم بالتنسيق بين الاتحاد المركزي والهيئة العامة لتعاونيات البناء والإسكان في ترشيد أداء الجمعيات عند شراء الأراضي أو إقامة المشروعات ، وللتغلب على المشكلات التي تواجه الجمعيات ويقتضي الأمر توحيد الرأي بشأنها. وتعتبر قرارات هذه اللجنة بعد اعتمادها من كل من الهيئة والاتحاد ملزمة للجمعيات. (٤٨)

خامسا : الرقابة

أما عن جهتي الرقابة علي الجمعيات التعاونية الإسكانية فهما الهيئة العامة لتعاونيات البناء والإسكان باعتبارها جهة الرقابة الإدارية، والاتحاد التعاوني الإسكاني المركزي باعتباره جهة الرقابة الشعبية. كما نص قانون التعاون الإسكاني في باب (رقابة الدولة) علي أن : " يتولي الوزير المختص بالنسبة للاتحاد جميع الاختصاصات المقررة للجهة الإدارية المختصة (الهيئة العامة لتعاونيات البناء) في هذا القانون ". والهيئة والاتحاد جهتان تعملان علي مستوى واحد في الإشراف علي الجمعيات التعاونية ومتابعة نشاطها والرقابة عليها كل في المجال الذي حدده القانون. وهما يقفان علي مستوى واحد تحت رقابة الوزير المختص بالإسكان. فوزير الإسكان علي هذا النحو هو الوزير المشرف علي كل من الهيئة والاتحاد بصفتهما جهتي الرقابة علي التعاون الإسكاني في مصر. (٤٩)

وتطبيقا لقانون الحكم المحلي فوض الوزراء اختصاصهم بالنسبة للتعاونيات إلي المحافظين والمجالس المحلية الشعبية في تنفيذ خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية. كما جعلت القوانين سلطة الرقابة الأساسية منبثقة من داخل المستويات التعاونية. وأصبح للاتحادات التعاونية المركزية المنتخبة حق التفتيش والرقابة علي الوحدات التعاونية دون تدخل من الحكومة. كما يتولى الجهاز المركزي للمحاسبات مراجعة حسابات المنظمات التعاونية حفاظا علي الملكية التعاونية. (٥٠)

سادسا : انتقادات موجهة لسياسة الإسكان التعاوني

تعرضت سياسة الإسكان التعاوني لموجة من النقد سواء من داخل

مجلس الشعب أو من جانب المسئولين عن الحركة التعاونية ذاتها .

ففي رد مصطفي كامل مراد رئيس حزب الأحرار الاشتراكيين علي بيان وزير الإسكان والتعمير الخاص بالسياسة العامة للإسكان عام ١٩٧٧، ذكر أن الجمعيات التعاونية تستهلك أموالها كلها في عملية شراء الأرض ثم تجد نفسها بعد ذلك عاجزة عن البناء بسبب نقص مدخرات أعضاء الجمعيات التعاونية ، وأيضا قلة الإقراض من هيئة الإسكان التعاوني بالإضافة إلي صعوبة الاقتراض من البنك العقاري. واقترح أن تقوم الحكومة بإعطاء الأرض للجمعيات التعاونية مجانا في مقابل أن تحصل علي ١٠٪ من القيمة الإيجارية للسكن. (٥١)

وركز العضو محمد عبد الرحيم محمود (الحزب الوطني الديموقراطي) علي العقبات التي تواجهها التعاونيات عند الحصول علي قروض مما يجعل الاستفادة منها محدودة. (٥٢) كما اعترض العضو ممتاز نصار (حزب الوفد) علي الاعتماد المخصص للإقراض التعاوني وطالب الوزير بتعديل النص الخاص به. (٥٣)

وانتقد خالد محيي الدين رئيس حزب التجمع عدم وجود سياسة واضحة لدور القطاع التعاوني في مجال الإسكان. وأن الجمعيات التعاونية للإسكان لابد أن تقوم بالبناء بنفسها وليس الأفراد وأن تقوم بالتأجير. وعلي الدولة معاونة تلك الجمعيات بمدها بقروض دون فوائد أو بفوائد بسيطة. (٥٤)

وطالب العضو سيد جلال (حزب العمل) بإحكام الرقابة علي جمعيات الإسكان التعاونية حتي لا تخرج عن أهدافها. (٥٥) وأقرت الحكومة في بيانها أمام مجلس الشعب بضعف الرقابة علي نشاط الجمعيات التعاونية للإسكان وتناولت بالنقد ضعف أداء بعض تلك

الجمعيات وعدم التزامها، ومنها تقاعس معظم الجمعيات التعاونية التي حصلت علي أراضٍ في الساحل الشمالي عن تنفيذ مشروعاتها بتلك الأراضي وتأخرها عن سداد معظم المستحقات المالية عن ثمن الأراضي والمرافق لوزارة التعمير. (٥٦)

أما المسئولون عن أجهزة الإسكان التعاوني فقد تناولوا المشاكل التي تحول دون تحقيق السياسة المتبعة للأهداف المرجوة ومنها:

أ - تعدد جهات الإشراف علي الجمعيات من المحليات والاتحاد التعاوني الإسكاني والهيئة العامة لتعاونيات البناء والإسكان وتداخل وازدواجية هذه الاختصاصات مما يعوق النشاط التعاوني . (٥٧)

ب - أن دور المحافظة طبقا للقانون يقتصر علي عملية إشهار الجمعية وتسجيلها . أما جهة الرقابة المالية والفنية والإشراف علي التنفيذ فهي من اختصاص الهيئة العامة لتعاونيات البناء والإسكان. وهذا الاتجاه ضد اللامركزية التي نص عليها قانون الإدارة المحلية. (٥٨)

ج - أسباب أخرى هامة تعوق الحركة التعاونية منها عدم توافر الأرض واضطرار الجمعيات لشرائها من القطاع الخاص مما لا يجعلها في وضع يسمح بخدمة محدودي الدخل.وبالنسبة للتمويل فإن حجم القروض المتاحة لا يكفي ويجب زيادته، كما أن نسبة كبيرة منه تذهب للهيئة الهندسية بالقوات المسلحة. هذا بالإضافة إلي الإجراءات المطولة لاستخراج رخصة البناء مما يعطل تنفيذ كثير من مشاريع الإسكان التعاوني. (٥٩)

والمقترحات المطروحة لمواجهة الثغرات الموجودة في قانون الإسكان التعاوني تشمل أن يحدد عدد المنتفعين في كل جمعية جديدة بحيث لا يزيد علي ٥٠٠ عضو حتي يتمكن مجلس إدارة الجمعية من متابعة

مشروعاتها. وتشمل أيضا عدم السماح للأعضاء الذين أسقطت عضويتهم أن يرشحوا أنفسهم مرة أخرى لعضوية مجلس الإدارة وعدم البقاء في مجلس الإدارة أيضا لأكثر من دورتين متتاليتين حيث إن أعضاء مجالس الإدارات في بعض الجمعيات منذ عام ١٩٥٥ حتي الآن.(٦٠) كما يجب تشديد عقوبة المخالفات المالية والإدارية لمن تثبت عليهم مخالفات من أعضاء مجالس إدارات الجمعيات وذلك بهدف إحكام الرقابة علي عمل الجمعيات. كما تشمل المقترحات مناشدة المسئولين بضرورة إعادة النظر في قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ١٨٦ لسنة ١٩٨٦ الذي حجب الإعفاءات الجمركية عن الجمعيات التعاونية حتي لا يضاف عبء جديد علي عاتق التعاونيين من محدودي الدخل. (٦١)

ختـــام :

تناول هذا المبحث الدور الذي لعبه القطاع الخاص في ظل سياسة الانفتاح وتبين أن النخبة قد أسندت إليه دورا له وزنه ووفرت له التسهيلات للقيام بهذا الدور. وحاولت من خلال إعادة النظر في تقنين العلاقة بين المالك والمستأجر جذب القطاع الخاص للاستثمار في قطاع الإسكان. وأن القطاع الخاص قام بتوظيف المزايا التي حصل عليها لتحقيق مزيد من الربح وكان ذلك لصالح الإسكان الفاخر وفوق المتوسط وعلي حساب الإسكان الشعبي.

كما شهدت السبعينات وبداية الثمانينات دفعة للحركة التعاونية في مجال الإسكان علي شكل تشريعي ومؤسس نتج عنها زيادة ملحوظة في عدد الجمعيات التعاونية. واتجهت التعاونيات في مجال الإسكان الي بناء الإسكان المتوسط علي وجه الخصوص. وأدت الصعوبات التي واجهتها تلك الجمعيات في الحصول علي الأرض والقروض إلي جانب خروج بعضها عن الأهداف التي تكونت من أجلها إلي تصعيد حملة نقدية ضدها وتنامي الاتجاه لدي النخبة السياسية بضرورة تشديد الرقابة علي تلك الجمعيات لتصحيح مسارها.

هوامش المبحث الثاني

(١) ورقة أكتوبر ، الهيئة العامة للاستعلامات (أبريل ١٩٧٤) ص٣٧ .

(٢) بيان وزير الإسكان والتعمير في الفصل التشريعي الأول ، دور الانعقاد العادي الخامس، مضبطة (٢٨) في ٧ فبراير ١٩٧٦ ص٣٨١٦.

(٣) المرجع السابق

(٤) بيان وزير التعمير ووزير الدولة للإسكان واستصلاح الأراضي في ٣ يناير ١٩٨١ مرجع سبق ذكره.

(٥) رد وزير الإسكان علي الأسئلة الموجهة إليه من أعضاء مجلس الشعب مضبطة (٧٠) في ١١ أبريل ١٩٨٥، مرجع سبق ذكره ص ٤٧٠٠.

(٦) بيان وزير التعمير ٣ يناير ١٩٨١ ، مرجع سبق ذكره.

(٧) بيان وزير الإسكان في ١٨ مارس ١٩٧٥، مرجع سبق ذكره.

(٨) بيان الحكومة مضبطة (٣) في ٢٥ نوفمبر ١٩٧٨، مرجع سبق ذكره.

(٩) مضبطة (٢٢) في ١٩٧٧/٢/١٥ ، مرجع سبق ذكره.

(١٠) انظر التفاصيل في : المركز القومي للبحوث الاجتماعية والجنائية – المسح الاجتماعي الشامل للمجتمع المصري ١٩٥٢ – ١٩٨٠، مرجع سبق ذكره، ص ٤٣١ – ٤٤٠ .

(١١) بيان وزير الإسكان والتعمير في ١٨ مارس ١٩٧٥، مرجع سبق ذكره.

(١٢) د. عيون عبد القادر ، مذكرة داخلية (٧٤٠) ، مرجع سبق ذكره ص ٢٧٤ .

(١٣) المرجع السابق ص ٢٧٦ ، ص٣٧٣ .

(١٤) الأهرام الاقتصادي العدد ١٠٤٥ ، مرجع سبق ذكره ، ص ٤٠ .

(١٥) الفصل التشريعي الثاني، دور الانعقاد العادي الأول، مضبطة (٩) في ٢٧ ديسمبر ١٩٧٦، مرجع سبق ذكره.

(١٦) المرجع السابق ص ٣٢٨ .

(١٧) د. محيا زيتون ، "الانفتاح الاقتصادي ومشكلة الإسكان"، مرجع سبق ذكره ص ص ٤٣٥ – ٤٣٨ .

(١٨) د. وداد مرقس، سكان مصر " قراءة تحليلية في تعداد ١٩٨٦ (القاهرة : مركز البحوث العربية، ١٩٨٨) ص ٥٢ .

(١٩) د. عيون عبد القادر مطاوع ، مذكرة داخلية(٨٥٠) مرجع سبق ذكره ص ٢٨٢.

(٢٠) الاتحاد التعاوني الإسكاني المركزي ، "الحركة التعاونية الواقع والمستقبل"، تقرير غير منشور مرفوع إلي الاتحاد العام للتعاونيات عام ١٩٨٦.

(٢١) المركز القومي للبحوث الاجتماعية، المسح الاجتماعي، مرجع سبق ذكره ص ١٨٥ .

(٢٢) شمس الدين خفاجي، قانون التعاون الإسكاني (القاهرة: مكتبة الشباب، ١٩٨٦) ص ٢٦١

(٢٣)المسح الاجتماعي، مرجع سبق ذكره ص ١٩٦.

(٢٤) تقرير الاتحاد التعاوني الإسكاني المركزي، مرجع سبق ذكره ص٧٠

(٢٥) برنامج الحكومة، مضبطة (٣) في ٢٥ نوفمبر ١٩٧٨ ، مرجع سبق ذكره ٠

(٢٦) برنامج الحكومة ، مضبطة (٧) في ٢٧ نوفمبر ١٩٧٤ ، مرجع سبق ذكره، وانظر أيضا : توصيات تقرير مجلس الشورى، مرجع سبق ذكره ص ٤٦٠

(٢٧) المسح الاجتماعي ، مرجع سبق ذكره ص ١٩٧ ٠

(٢٨) بيان وزير التعمير في ٣ يناير ١٩٨١ ، مرجع سبق ذكره٠

(٢٩) مضبطة (٧٠) في ١٥ أبريل ١٩٨٠ ، مرجع سبق ذكره٠

(٣٠) جريدة الأهرام ١٩٨٦/٤/١٩٠

(٣١) قانون التعاون الإسكاني رقم ١٤ لسنة ١٩٨١ (القاهرة: الاتحاد التعاوني الإسكاني المركزي) ص ٧٠

(٣٢) المادة (٧٩) من قانون التعاون الإسكاني٠

(٣٣) شمس الدين خفاجي ، مرجع سبق ذكره ص ٣٨ ، ص ٣٩ ٠

(٣٤) تقرير مرفوع من الاتحاد التعاوني الإسكاني ، مرجع سبق ذكره ص٤ ٠

(٣٥) وصفي مباشر، " قضايا الإسكان التعاوني في مصر، تجربة الإسكان التعاوني في مصر" ، ورقة بحث مقدمة إلي المؤتمر الدولي الثالث عشر للإحصاء والحسابات العلمية والبحوث الاجتماعية (المركز القومي للبحوث الاجتماعية: ١٩٨٨) ص ١٦٠٠

(٣٦) بيان وزير الإسكان في ١٨ مارس ١٩٧٥، مرجع سبق ذكره٠

(٣٧) المرجع السابق.

(٣٨) الفصل التشريعي الثالث، دور الانعقاد العادي الثاني، مضبطة (٤٧) في ١١ مايو ١٩٨١، مرجع سبق ذكره.

(٣٩) الفصل التشريعي الثالث، دور الانعقاد العادي الرابع ، مضبطة (٥٤) في ١٦ أبريل ١٩٨٣ ، مرجع سبق ذكره.

(٤٠) برنامج الحكومة في ٣٠ نوفمبر ١٩٨٥، مرجع سبق ذكره.

(٤١) الفصل التشريعي الأول ، دور الانعقاد العادي الخامس، مضبطة (٢) في ١٩٧٥/١٠/٢٩ ص ٢٦٣ .

(٤٢) شمس الدين خفاجي، مرجع سبق ذكره، ص ٣٠٤ ، ص ٣٠٦ .

(٤٣) انظر المادة (١٣) من قانون التعاون الإسكاني.

(٤٤) المادة (١٢) من قانون التعاون الإسكاني.

(٤٥) وصفي مباشر، مرجع سبق ذكره ص ١٥٩ .

(٤٦) شمس الدين خفاجي، مرجع سبق ذكره ص ٢٠٩ ، ص ٢١٤ .

(٤٧) جريدة الأهرام ١٩٨٩/١/٩.

(٤٨)تقرير مرفوع للاتحاد العام للتعاونيات ١٩٨٨، مرجع سبق ذكره ص٩.

(٤٩) شمس الدين خفاجي ، مرجع سبق ذكره ص ١٦٠ .

(٥٠) الفصل التشريعي الثالث ، دور الانعقاد العادي الرابع، مضبطة (٥٠) في ٢٧ مارس ١٩٨٣.

(٥١) مضبطة (٢٢) في ١٥ فبراير ١٩٧٧، مرجع سبق ذكره.

(٥٢) الفصل التشريعي الرابع، دور الانعقاد العادي الثاني، مضبطة (٣٠) ١٩٨٦/٢/١١ ص ١٢٣٨.

(٥٣) مضبطة (٧٠) في ٥ ١ أبريل ١٩٨٠، مرجع سبق ذكره.

(٥٤) مضبطة (٢٣) في ١٩ فبراير ١٩٧٧ ، مرجع سبق ذكره.

(٥٥) الفصل التشريعي الثالث، دور الانعقاد العادي الرابع، مضبطة (١٥) ١٩٨٢/١١/٢٩ ص ٧٠٢ .

(٥٦) الفصل التشريعي الرابع، دور الانعقاد العادي الثالث ، مضبطة (١٣) ١٩٨٦/١٢/٢٩ ملحق ص ١٧. مرجع سبق ذكره.

(٥٧) وصفي مباشر، مرجع سبق ذكره ص ١٦٤.

(٥٨) جريدة الأهرام ١٩٨٩/١/٩ ، مرجع سبق ذكره.

(٥٩) لقاء الباحث مع اللواء محمد طنطاوي السيد نائب رئيس الاتحاد التعاوني الإسكاني المركزي في ١٩٨٩/١٠/١٦.

(٦٠) جريدة الأهرام، مرجع سبق ذكره .

(٦١) تقرير الاتحاد التعاوني الإسكاني المركزي للعرض علي الجمعية العمومية، مرجع سبق ذكره ، ص ١٢.

المبحث الثالث

سياسة المدن الجديدة

مقــدمـــــة :

اختارت الحكومة سياسة المدن الجديدة من بين البدائل التي كانت مطروحة لسياسة التعمير عقب حرب أكتوبر ١٩٧٣. وتحددت الخطوة الأولي لتنفيذ الاستراتيجية المصرية حتي عام ٢٠٠٠ بغزو الصحراء. وفي هذا الصدد جاء في ورقة أكتوبر " أنه إزاء التزايد السريع في تعداد السكان لا يمكن أن يظل الإنسان المصري محصورا حياته في الدلتا ووادي النيل الضيق، وأن الصحاري تشكل فراغات استراتيجية لا يجوز تركها لأن هذا يتعارض مع السياسة الأمثل لاستغلال الثروات الطبيعية المتاحة". (١)

وسوف يناقش هذا المبحث الجذور التاريخية لسياسة المدن الجديدة وكيفية تطورها ثم لماذا اختارتها النخبة دون غيرها من البدائل وما هي السمات العامة لمفهوم سياسة المدن الجديدة لدي النخبة. كما يتناول المبحث أيضا آليات تطبيق تلك السياسة سواء من حيث التمويل والأجهزة التنفيذية والغطاء التشريعي لها . هذا بهدف تقييم تلك السياسة وخاصة فيما يتعلق بالمساهمة في حل مشكلة الإسكان وتلبية احتياجات محدودي الدخل.

أولا : لمحة تاريخية

لم تكن هذه المرة الأولي التي تطرح فيها فكرة المدن الجديدة في

مصر حيث تعد مدينتا الإسماعيلية وبورسعيد نموذجين للمدن الحديثة المخططة والمستقلة.وقد أنشئتا في أعقاب شق قناة السويس.(٢) كذلك أنشئت ضاحيتا مصر الجديدة شمال القاهرة والمعادي جنوبها وكانتا أقرب إلي مدن التوابع منها إلي الضواحي حيث تم إنشاؤهما خارج الكتلة العمرانية. إلا أن الزحف العمراني لمدينة القاهرة امتد ليحتوي هذه المجتمعات داخل كتلتها العمرانية.وقد قام القطاع الخاص بالاشتراك مع الخبرة الأجنبية في تنمية كل منهما. (٣)

أما التاريخ القريب لإنشاء المدن الجديدة فيرجع إلي أوائل الستينات حيث كان النمط الزراعي هو السائد في عملية إنشاء المجتمعات الجديدة وقد اتجهت الدولة إلي استصلاح الأراضي وأقامت هذه المجتمعات في شكل وحدات اقتصادية ريفية صغيرة الحجم. وقامت الوزارة بإنشاء ثلاثة نماذج من المجتمعات الجديدة بهدف امتصاص الزيادة السكانية وتوسيع الرقعةالزراعية وهي المجتمعات الجديدة في الأراضي المستصلحة من مياه السد العالي، والوادي الجديد والنوبة الجديدة. (٤) كما تم البدء في مشروع استصلاح أراضي شرق القناة إلا أن هذا المشروع توقف حين قامت إسرائيل باحتلال سيناء ١٩٦٧.(٥)

وبدأت الحركة الحالية للمدن الجديدة في عام ١٩٧٥. " بهدف خلق مراكز حضارية جديدة تحقق الاستقرار الاجتماعي والرخاء الاقتصادي بقصد إعادة توزيع السكان عن طريق إعداد مناطق جذب مستحدثة خارج نطاق المدن والقرى القائمة".(٦) وقامت الدولة بإعادة تعمير مدن القناة وإنشاء مدن جديدة ذات النمط الصناعي في اتجاه الصحراء. واتجهت سياسة المدن الجديدة من البداية إلي حل مشاكل مناطق الجذب التي تعاني من اتجاه تيارات الهجرة الرئيسية إليها وخاصة مدينتي

القاهرة والإسكندرية. فمدينتا العاشر من رمضان والسادات وهما مدينتان قائمتان بذاتهما تهدفان امتصاص جزء من الفائض السكاني لمدينتي القاهرة والإسكندرية. وفي سنة ١٩٧٧بدأ التخطيط للعامرية لكي تؤدي نفس الدور بالنسبة لمدينة الإسكندرية. وتم إنشاء المدن التابعة مثل ٦ أكتوبر والعبور وبدر والأمل حول مدينة القاهرة وبالقرب منها. وكان الهدف الرئيسي من وراء إنشاء هذه المدن امتصاص الفائض السكاني للعاصمة علي المدي القصير بالإضافة إلي التخفيف عن مرافقها المتداعية. (٧) كما أنشئت بعض المدن الجديدة المتاخمة لمدينة القاهرة كمدينتي ١٥مايو والسلام وهما أشبه بمشروعات إسكان منها بمدن جديدة. وتلا ذلك البدء في الإعداد لتخطيط العديد من المدن الأخرى منها مدينة دمياط الجديدة لخدمة الميناء ومدينتان للتصنيع الزراعي وهما الصالحية الجديدة وغرب النوبارية.

وتم إنشاء تلك المدن بقرارات من رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء علي النحو التالي : (٨)

العاشر من رمضان (١٩٧٧)، مدينة ١٥ مايو (١٩٧٨) ، مدينة السادات (١٩٧٨)، مدينة ٦ اكتوبر (١٩٧٩)، مدينة العامرية الجديدة (١٩٧٩)، مدينة دمياط الجديدة (١٩٨٠)، مدينة الصالحية (١٩٨٢)، مدينة بدر (١٩٨٣)، بالإضافة إلي عدد من المدن التوأم مثل بني سويف والمنيا وسوهاج وأسيوط وأسوان.

ولم تستطع المدن الجديدة تحقيق الهدف من إنشائها فالمدن الجديدة المستقلة التي أنشئت بهدف تحقيق اكتفاء ذاتي بحيث لا تعتمد اقتصاديا علي أي من المدن القائمة كمدينة العاشر من رمضان أو السادات، لم تستطع تحقيق هذا الهدف: كما أن المدن الأخرى المتاخمة لمدن حضرية

قائمة بالفعل لم تشكل سوى امتداد طبيعي لتلك المدن القائمة مثل مدينة المنيا الجديدة والأقصر الجديدة.

وقد خططت أيضا عشرة تجمعات حول الطريق الدائري (٢ مليون نسمة) وهي التجمعات (١ . ٢ . ٣ . ٤ .) شمال شرق القاهرة، والتجمع(٥) في القطامية والتجمعات (٧.٦) علي طريق القاهرة الإسكندرية الصحراوي. (٨، ٩) قرب مدينة ١٥ مايو ، والتجمع (١٠) قرب مدينة العبور. والجدير بالذكر أن توجه الدولة لتنفيذ هذه التجمعات تمثل في توفير البنية الأساسية والخدمات مع إنشاء أربعين ألف وحدة سكنية للتجمعات العمرانية رقم (١). (٥) ، (٦) ، (٧) في المرحلة الأولي وذلك طبقا لما أعلنته وزارة التعمير في يونيه ١٩٨٨. (٩)

وبناء علي ما سبق فمن المفروض أن تستوعب المدن الجديدة والتجمعات العشرة حول القاهرة الكبري ٠٠٠ر٥٩٠ر٣ نسمة حيث إن الزيادة في حجم سكان مصر قد قدرت خلال الفترة ١٩٨٢ - ٢٠٠٠ بنحو ٥ر٧ مليون نسمة سوف تستوعب الكتلة العمرانية القائمة منها ٥ر٤ مليون نسمة فقط. وتتسع بعض المدن لعدد ٠٠٠ر٥٠٠ نسمة مثل السادات و٦ أكتوبر ومدن أخرى لعدد ٠٠٠ر٢٥٠ نسمة مثل بدر و١٥ مايو. اما من حيث الفترة الزمنية المطلوبة لتنمية هذه المدن فهي تتراوح بين ٢٥ عاما كحد أقصي لكل من مدينتي السادات والعامرية وبحد أدنى مقداره ،١٥ عاما في دمياط الجديدة والعبور وبدر.

كما قدرت المساحات اللازمة للتوسع العمراني خلال الفترة ١٩٨٢ - ٢٠٠٠ بنحو ٤٠٠ر١٤ هكتار. ومن المفروض أن توفر التجمعات العمرانية والمدن الجديد ١ر٥٪ من تلك المساحات . (١٠) والنشاط الرئيسي للمدن الجديدة هو النشاط الصناعي. وتشكل مساحة المنطقة

الصناعية في المتوسط ٢٠٪ من مساحة المدينة كلها وهي الركيزة الاقتصادية التي تدعم من الاستقلال الذاتي للمدينة وتحدث نوعا من التوازن بين سكانها وفرص العمل المتاحة. (١١)

ثانيا : الاختيار بين البدائل

تبنت الحكومة سياسة المدن الجديدة وأعلنت في بيانها أمام مجلس الشعب أنها " اتجهت إلي إقامة المجتمعات الجديدة بعيدا عن الأراضي الزراعية كحل عملي وفعال لمشاكل المجتمع المصري باعتبار أن إنشاء هذه المجتمعات الجديدة لا يقوم فقط علي توفير المساكن الملائمة ولكنها أداة فعالة لتكوين مجتمعات متكاملة تقوم علي أساس اقتصادي واجتماعي سليم وتحقق فرص عمل لقاطنيها كما توفر لهم جميع الخدمات والمرافق وتساعد في زيادة الدخل القومي نتيجة لتوسيع القاعدة الصناعية مما يحقق التوزيع الأمثل للسكان. (١٢) كما حددت وزارة التعمير أن من بين أهداف التعمير والتنمية العمرانية التي تسعي لتحقيقها "حل مشاكل الإسكان والخدمات والمرافق ونوعية البيئة الحضرية، بالإضافة إلي حماية الأرض الزراعية من الزحف والتهديد المستمر نتيجة للامتداد والنمو العمراني غير المخطط". (١٣)

وقد تأثر تبني النخبة الحاكمة لسياسة المدن الجديدة بالأطر السياسية والاقتصادية السائدة ، فقد تواكب هذا مع تخلص مصر من عبء الإنفاق العسكري الذي أثقل كاهلها ، مما أصاب اقتصادها بالتخلف في عمليات الإحلال والتجديد في المرافق الأساسية والوحدات الإنتاجية والخدمات. وأدي تطبيق سياسة الانفتاح الاقتصادي إلي اتجاه الحكومة لدعم وتنشيط أجهزة استثمار المال العربي والأجنبي والقضاء علي العقبات التي تعرقل تطبيق سياسة الانفتاح الاقتصادي سواء ما

تعلق بتحديد مساحات الأرض التي يمكن إقامة المشروعات عليها أو توفير الخدمات المتنوعة. (١٤)

واستجابة لهذا قرر مجلس الوزراء في عام ١٩٧٥ البدء بإنشاء مدينة صناعية متكاملة ذات اكتفاء ذاتي علي الطريق الصحراوي بين القاهرة والإسماعيلية وعلي بعد ٥٤ كيلو مترا من القاهرة وذلك لتوفير المساحات والإمكانات اللازمة لمواجهة الطلبات المتزايدة من المستثمرين المصريين والعرب والأجانب لإقامة صناعات جديدة في مصر وخاصة في مدينتي القاهرة والإسكندرية. (١٥) كما أن المتابعة للتصريحات والخطاب السياسي للنخبة الحاكمة في النصف الثاني من السبعينات تظهر أن مشكلتي الطعام والإسكان قد وضعتا علي قمة قائمة الأولويات القومية.(١٦) ومن ثم فإن سياسة المجتمعات الجديدة اتجهت لخدمة الهدفين:(١٧) الأول تلافي مشكلة الانفجار السكاني داخل الوادي الضيق. والثاني خدمة الأمن الغذائي حيث إن المجتمعات الجديدة تقوم بالإنتاج.

لقد اختار صانع القرار سياسة المدن الجديدة كبديل من بين عدة بدائل مقترحة لتكون السياسة العامة المطبقة وكان أمامه خيارات أخرى لحل مشكلة الإسكان وإعادة توزيع السكان وغيرها من المشاكل التي تواجهه ومن بين تلك البدائل:

أ – تطوير وتنمية المدن الصغرى والمتوسطة لكي تصبح منافسة للمدن الكبرى وتتحول إلي مناطق جذب سكاني من خلال مشروعاتها الاستثمارية وخلق فرص للعمل والتنمية بها.

ب – استراتيجية خلق " الأقطاب المضادة" بأن تقوم مدن مضادة للمدن المكدسة بالسكان كقطب أو منطقة جذب تخفف من عبء المدن

الكبرى. وقد اختيرت الإسماعيلية لتكون قطبا مضادا للقاهرة لما تتميز به من توافر للهياكل الأساسية وموقع استراتيجي جعلها منفذا للاسواق الخارجية عن طريق قناة السويس وللأسواق الداخلية من خلال الطرق التي تربطها بالمدن المختلفة. (١٨)

ج - اتباع استراتيجية ترمي إلي تبطئة نمو المدن الكبرى وفي المقابل الإسراع بتنمية المدن الأخرى حتي لا تظل المدن الكبرى والعاصمة علي وجه الخصوص مناطق جذب سكاني. وكان نقل العاصمة هو أحد الاستراتيجيات المقترحة. (١٩)

د - تنمية الريف والاهتمام بالبنية الأساسية في القرى المصرية لوقف تيار الهجرة ويطلق عليها استراتيجيات معاكسة للاستقطاب Polarization Reversal وهي استراتيجية مخالفة لاستراتيجية تركيز الاستثمارات في مدينة واحدة فهي تقضي بتوزيع الاستثمارات ونشرها و تنمية المناطق الريفية. وقد أخذت مصر بتطبيقها جزئيا من خلال برنامج دعم اللامركزية الذي بدأ عام ١٩٧٩ ضمن اتفاقية التنمية المحلية.

ثالثا : سياسة المدن الجديدة في إدراك النخبة

تميزت سياسة المدن الجديدة في مفهوم النخبة ببعض الخصائص التي يمكن إيجازها فيما يلي :

أ - تشجيع رأس المال العربي والأجنبي علي المساهمة في تمويل إنشاء المدن الجديدة تطبيقا لسياسة الانفتاح الاقتصادي، فقد ذكر الرئيس السادات في أحد تصريحاته أنه سيطلب من كل من أمريكا وألمانيا الغربية واليابان ٣ مليارات دولار سنويا لمدة خمس سنوات يشتركون بها في استثمارات محلية لإصلاح المواصلات وبناء الثورة الخضراء وإقامة المدن الجديدة. (٢٠) كما ذكر وزير الإسكان والتعمير

في بيانه أمام مجلس الشعب ١٩٧٥ بأن رأس المال العربي سيساهم في تمويل مشروعات تعمير الأحياء وإنشاء المدن الجديدة (٢١)

ب - تحديد دور الدولة لتخفيف الضغط علي الاستثمارات العامة بحيث يقتصر هذا الدور علي وضع المخطط العام وإنشاء البنية الأساسية وطرح الأراضي للبيع بشروط ميسرة، واقترح وزير الإسكان في بيانه أمام مجلس الشعب عام ١٩٨١ مواجهة القصور في الاعتمادات المدرجة لمواجهة تكاليف إنشاء المدن الجديدة- حيث بلغت تكاليف إنشاء المدينة الواحدة ٣٠٠ مليون جنيه - عن طريق منح حقوق امتياز لبعض شركات الاستثمار ومن ثم زيادة دور القطاع الخاص وهو التوجه الأساسي للدولة بعد الإعلان عن سياسة الانفتاح الاقتصادي.

ج - اتباع أسلوب لا مركزي في إدارة هذه المدن حيث طلبت القيادة السياسية تشكيل هيئة للمدن الجديدة وإعطاءها صلاحيات واسعة علي ان يتبع هذا الجهاز رئيس الوزراء. (٣٢)

د- استخدام الأسلوب العلمي لتخطيط مشروعات غزو الصحراء. حيث تم تحديد أماكن تلك المدن بواسطة البحوث والدراسات التي قامت بها الهيئات الحكومية ومراكز البحث، كما اشتركت بيوت خبرة أجنبية ومصرية في تخطيط المدن الجديدة .(٣٣)

هـ - ركزت القيادة في المراحل الأولي علي حل مشكلة الإسكان من خلال إنشاء المدن الجديدة، واقترحت أن يعمل المواطن في القاهرة ويسكن في المدن الجديدة. (٣٤) وقد تغير هذا المبدأ في ظل قيادة الرئيس مبارك حيث طالب بالالتزام بمبدأ مساكن المدن الجديدة لمن يعمل فيها. (٣٥)

و - سياسة المدن الجديدة ارتكزت علي مبدأ "التمليك" وليس التأجير".

ز – نص برنامج الحزب الوطني الديمقراطي علي ضرورة تحديد هوية خاصة بكل مدينة ووضع تخطيطها العمراني والاجتماعي والاقتصادي تبعا لنوع النشاط الغالب ما بين صناعي أو زراعي أو خدمات سياحية.

رابعا : مراحل تنفيذ المدن الجديدة

كان تكليف رئيس الجمهورية الخاص بالتعمير الفوري لمدن محافظات القناة أن يسير جنبا إلي جنب مع التعمير الشامل علي المدى الطويل الأمر الذي استلزم قيام وزارة الإسكان والتعمير بدراسة مشروعات خاصة بإقامة المدن الجديدة. (٣٦) فانتهجت وزارة الإسكان والتعمير سياسة تطوير مناطق جذب جديدة في جهات غير مزدحمة بالسكان من الصحراء الغربية والبحر الأحمر وسيناء وأيضا اتجهت لإنشاء مدن جديدة في الصحراء وذلك لتخفيف الضغط عن القاهرة والإسكندرية حيث إن طلبات المستثمرين لإقامة مشاريع جديدة تركزت بالدرجة الأولي علي هاتين المدينتين. (٣٧)

وبعد أن بدأ العمل في بعض المدن الجديدة كالعاشر من رمضان ومدينة ١٥ مايو والسادات والعامرية والعبور، اتجهت النخبة لدراسة إقامة تجمعات ومدن جديدة في الأراضي الصحراوية المتاخمة لمناطق زراعية وتشكل امتدادا لها حيث تتوافر مقومات الحياة من مرافق وعمالة وذلك لإقامة المشروعات الصناعية واستصلاح واستزراع أراض جديدة. وهناك أمثلة عديدة لذلك في المناطق الصحراوية أمام محافظات المنيا وبني سويف والمنوفية. (٣٨)

وبمرور ثلاث سنوات علي بدء التجربة واتضاح أن حاجة المواطنين

للإسكان لا تتحمل انتظار المدن الجديدة، فقد وضعت خطة ١٩٨٠/١٩٨٤ لتستهدف علاجا سريعا من خلال التعجيل بإيجاد متنفس فوري باستحداث مستوطنات سكنية جديدة في شكل امتدادات للعمار القائم فيما يتاخم المدن واستخدام الفراغات الموجودة في المدن. (٣٩) وقد فسر وزير الإسكان في بيانه أمام مجلس الشعب هذا التوجه بأنه جاء نتيجة أن تكلفة المرافق في المدن الجديدة تكاد تكون ضعف تكلفة المرافق في المناطق المحيطة بالمدن. وأشار الوزير في بيانه للشروط التي يجب توافرها لنجاح سياسة المدن الجديدة سواء توفير المسكن والعمل المجزي ووسيلة النقل السريع، وأن المهمة الرئيسية هي كيفية جذب الاستثمارات الاقتصادية لهذه المدن لبناء المصانع وخلق فرص العمالة.(٤٠)

خامسا : آليات تنفيذ سياسة المدن الجديدة

اتجهت النخبة لتوفير سبل تنفيذ تلك السياسة عن طريق توفير التمويل اللازم، والأجهزة التنفيذية المنوطة بتطبيق تلك السياسة إلي جانب الغطاء التشريعي لإكساب التجربة الشرعية والاستقرار.

أ- التمويل :

إن إجمالي الاستثمارات المخططة للمدن الجديدة في خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية للدولة والتي تخصص لمشروعات البنية الأساسية والخدمات يقوم بتمويلها بنك الاستثمار القومي. وقد بلغ جملة ما خصص لمشروعات التعمير والمجتمعات الجديدة من استثمارات عامة في الفترة من ١٩٧٨/١٩٨٢ مبلغ ٣٢١ر٦ مليون جنيه مقارنا بنحو ١٦٨٢مليون جنيه خلال سنوات الخطة الخمسية ١٩٨٢/١٩٨٧. (٤١) أما عن الخطة الخمسية ٨٧/١٩٩٢ فقد بلغ إجمالي ما خصص للتعمير

والمجتمعات الجديدة ١٣٠٠ مليون جنيه يخص التعمير منها ٦٥٧ مليون جنيه ويخص المجتمعات الجديدة٦٤٣ مليون جنيه . (٤٢)

وتعتمد المدن الجديدة أيضا علي التمويل الذاتي وهو حصيلة بيع الأراضي وعوائد ناجمة عن استغلال هيئة تنمية المجتمعات الجديدة لأصولها أو لقيامها بمشاريع مختلفة أو بالمشاركة، وعوائد الإدارة التي تتمثل في الرسوم التي يمكن فرضها . وتشير الدراسة المقدمة من مجلس الشورى إلي أن إجمالي ما تم إنفاقه علي مختلف المدن منذ بدء العمل وحتي ١٩٨٣/٥/٣٠ هو ٣٨٥ مليون جنيه، وأن حصيلة بيع الأراضي والوحدات السكنية هو ٦٣ مليون جنيه وبذلك يكون صافي ما تحملته الدولة هو ٣٢٢ مليون جنيه . (٤٣)

الجدول رقم (٢٠) بيان للاستثمارات العامة في المدن الجديدة واستثمارات قطاع الإسكان حتي ١٩٨٨/١٢/٣١.

المدينة	استثمارات البنية الأساسية والخدمات (بالألف جنية)	استثمارات قطاع الإسكان (بالألف جنية)
العاشر من رمضان	٢٢٦٧٢٩	١١١٧٤١
١٥ مايو	١٢٩٢٢٢	١٧٧٤٥٧
السادات	١١٨٥٢١	٤١١١٤
العامرية الجديدة	١١٦٤٥٥	٣٣٩٢٥
٦ أكتوبر	٢٥٨٧٣٦	١٤٥٧٧٤
الصالحية الجديدة	٢٨٦٧٩	——
دمياط الجديدة	٤٧١٥٢	٣٤٧٩٨
النوبارية	٢٢٤٢	٧٨٠٠
بدر	١١٦٥	٠٠
العبور	١٨٣٠	٠٠
بني سويف الجديدة	١٠٨٤	١٨٠
المنيا الجديدة	٢١٥٤	——

المصدر : هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة، قطاع المتابعة والتنفيذ و التنسيق القاهرة ١٩٨٨/١٢/٣١.

الجدول رقم (٢١) يوضح حجم الوحدات السكنية في المدن الجديدة - الجيل الأول حتي ١٩٨٩/٩/٣٠

بيـــان	العاشر من رمضان	١٥ مايو	٦ أكتوبر	السادات	برج العرب	الصالحية الجديدة	دمياط الجديدة	الإجمالي
أعمال التحضير	١٧٤٠	٣٣٧٤	٣٦٤٩	٩١٠	٢٢٤٠	—	٢٣٤٠	١٣٢٥٣
تحت الإنشاء	٥٠٩٠	٢٦٨٨	٦٤١٠	٥٥٤١	٢٥١١	٥٨٢	١٨٠٦	٢٤٦٢٨
تحت التشطيب	١١٣٩	٣١٧٣	٥١٤٥	٦٠٨٢	١٩٧٤	—	١٣٠٦	١٨٨١٩
تم تنفيذها	١٢٣٢٠	١٧٢٠٨	٩٩٦٧	٣٠٠٤	١٩٥٢	٢٣٩٤	٣٠٩٦	٥٠٩٤١
المجموع	٢٠٢٨٩	٢٦٤٤٣	٢٤١٧١	١٥٥٢٧	٨٦٧٧	٣٩٧٦	٨٥٤٨	١٠٧٦٤١

المصدر : وزارة التعمير والمجتمعات العمرانية الجديدة والإسكان والمرافق ، "المدن الجديدة علامات مضيئة علي خريطة مصر" ديسمبر ١٩٨٩ .

وبالإضافة إلي الاستثمارات العامة والتمويل الذاتي هناك مصادر تمويلية أخرى مثل القروض والتسهيلات التي تقدمها الأجهزة المصرفية والمنح والمعونات مثل تلك المقدمة من بنك التعمير والإسكان وصندوق تمويل المساكن، بالإضافة إلي التمويل الخاص الذي يتحمله الأفراد ويشمل الأنشطة الإنتاجية أو مشروعات الإسكان بالجهد الذاتي . ولقد قامت الدولة بتدبير القروض الميسرة لتنفيذ الوحدات السكنية بالمجتمعات العمرانية الجديدة (انظر الجدول رقم ٢٢) وفي هذا المجال تم إدراج

مبلغ ٢٦٥ مليون جنيه لإقامة وحدات سكنية جديدة بالمجتمعات الجديدة في الفترة من عام ١٩٨٢/١٩٨٣ حتي عام ٨٩/١٩٩٠ موزعة علي النحو التالي:

الجدول (٢٢) القروض الميسرة لتنفيذ الوحدات السكنية بالمجتمعات العمرانية الجديدة من ١٩٨٢/١٩٨٣ - ١٩٨٩/١٩٩٠.

السنة	إجمالي القروض الميسرة
١٩٨٣/٨٢	٢٥ مليون جنيه
١٩٨٤/٨٣	٢٠ مليون جنيه
١٩٨٥/٨٤	٢٠ مليون جنيه
١٩٨٦/٨٥	١٠ مليون جنيه
١٩٨٧/ ٨٦	٢٠ مليون جنيه
١٩٨٨/٨٧	٢٠ مليون جنيه
١٩٨٩/٨٨	١٠٠ مليون جنيه
١٩٩٠/٨٩	٥٠ مليون جنيه

المصدر : تقرير وزارة التعمير عن الإسكان في مصر، يوليو ١٩٨٩.

وفيما يتعلق بالمدن الجديدة التي بدأ تنفيذها قبل وخلال خطة ١٩٨٢/١٩٨٧ ويبلغ عددها ٦ مدن وهي ١٠ رمضان و١٥ مايو والسادات والعامرية الجديدة و٦ أكتوبر والصالحية الجديدة فقد بلغت تكاليفها الكلية التقديرية نحو ٣ر٥ آلاف مليون جنيه. وبلغت قيمة الاستثمارات المنفذة بها نحو ٢ر١ آلاف مليون جنيه بنسبة نحو ٣ر٢٢٪ وباعتبار أنه من المستهدف استكمال هذه المدن عام ٢٠٠٢. (٤٤)

أما مشروعات المدن الجديدة التي بدأ تنفيذها في خطة ١٩٩٢/١٩٨٧ فتبلغ تكاليفها الكلية نحو ٦ر٣ آلاف مليون جنيه. هذه الاستثمارات الضخمة التي تحتاج إليها المدن الجديدة جعلت كثيرا من الدراسات توصي بضروة إعطاء دور أكبر لكل من القطاع الخاص والتعاوني لإنشاء هذه المدن وخاصة أن انخفاض حجم التمويل المتاح للمدن الجديدة كان أحد الأسباب الرئيسية التي أدت إلي الخلل في نموها وعدم تحقيقها للأرقام المستهدفة.

ب - الأجهزة التنفيذية

في أعقاب حرب أكتوبر ١٩٧٣ أنشئت وزارة للتعمير تختص باقتراح ورسم وتنفيذ سياسات التعمير في مناطق القناة وسيناء والصحراء الغربية . وجاءت أول وزارة تحمل اسم " المجتمعات الجديدة "بمقتضى القرار رقم ٢١١ لسنة ١٩٧٨ الذي أنشأ وزارة للإسكان وأخرى للتعمير والمجتمعات الجديدة. وتختص الأخيرة ببحث واقتراح ورسم وتنفيذ خطط وسياسات التخطيط العمراني والمدن والمجتمعات الجديدة. (٤٥)

كما أنشئت هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة لتكون الجهاز المسئول وفقا للقانون رقم ٥٩ لسنة ١٩٧٩ عن تخطيط وتنمية المجتمعات الجديدة. والهيئة مسئولة عن إعداد المخططات الهيكلية والعامة والتفصيلية للمجتمعات الجديدة ، وتمتد سلطاتها لتشمل حق الموافقة علي جميع المشروعات التي تقام في المشروعات التي تقام في الحيز العمراني للمجتمع الجديد، ولها سلطة منح الحوافز لجذب المشروعات والسكان إلي المجتمعات الجديدة وتتمثل في مجموعة من الإعفاءات والاستثناءات.(٦) بالإضافة إلي ذلك فالهيئة تمتلك جميع السلطات والاختصاصات الواردة في قانون الإدارة المحلية الخاص بإدارة المجتمعات القائمة حاليا والجدير

بالذكر أن المادة (٤٤) من القانون ٥٩ لسنة ١٩٧٩ " أجازت للهيئة أن تنشئ جهازا لتنمية المجتمع العمراني الجديد وإدارة المرافق والمشروعات الداخلة فيه ، علي أن تحدد الهيئة في كل حالة علي حدة السلطات والاختصاصات التي يمارسها جهاز التنمية وما يكون من قراراته نهائيا أو خاضعا لتصديق سلطة أعلى بالهيئة" .

وقد صدر قرار رئيس مجلس إدارة هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة رقم ٣٦ لسنة ١٩٨٢ والخاص بتشكيل البناء التنظيمي لهيئة المجتمعات العمرانية الجديدة ، وأيضا بتشكيل البناء التنظيمي لجهاز تنمية المجتمع العمراني الجديد في كل من مدينتي العاشر من رمضان والسادات والذي علي نهجه يشكل البناء التنظيمي لباقي أجهزة التنمية في المجتمعات العمرانية الجديدة الأخرى. (٤٧) واحتفظت الهيئة بمركزيةالتحكم في المدن الجديدة ورسم السياسات الخاصةبها، وتخصيص الأراضي لأغراض مختلفة ومن ثم تعتبر سلطات أجهزة المدن محدودة في مجال تقرير السياسات بكل منها أي أنها سلطات تنفيذية وليست سلطة تقرير سياسات. وتحدد السياسات المختلفة الخاصة بالمجتمعات الجديدة بواسطة لجان تشكل بقرارات من رئيس الهيئة. ويمثل رؤساء أجهزة المدن الجديدة في اللجان المشار إليها لتقرير السياسات المذكورة علي المستوى المركزي. كما أن بعض هذه اللجان يكون من ضمن تشكيلها فضلا عن رئيس جهاز المدينة، رؤساء القطاعات كل فيما يخصه بالمجتمعات الجديدة.

وقد اقترحت بعض الدراسات ضرورة تطبيق مبدأ الإدارة الذاتية والتمويل الذاتي في المدن الجديدة علي أن يكون دور السلطات التنفيذية دورا إشرافيا فقط من ناحية مراجعة السياسات والأنشطة ومدى التزامها

بالخط القومي العام وأهداف المجتمع الجديد. فالأجهزة التي تقوم بتنمية المدن الجديدة تعمل في إطار مركزي وبدون سلطة اتخاذ القرارات وهو أحد أسباب تعثر المدن الجديدة. (٤٨) لذلك فلقد اتجهت السلطات لدراسة طرق مختلفة لإدارة وتشغيل المدن الجديدة. وأنشئ " مجلس الأمناء" كمحاولة لإدارة تلك المدن بالجهود الذاتية والتمويل الذاتي وقد بدأ تطبيقه علي مدينة العاشر من رمضان بالقرار الوزاري رقم ١٠١ بتاريخ ١٩٨٦/٥/١٨ ثم عممت التجربة لتشمل كلا من مدينة السادات و٦ أكتوبر و١٥ مايو. (٤٩) وتحددت أهم اختصاصات المجلس في اقتراح سياسة واضحة ومستقرة لتنمية المدينة ومتابعة تنفيذ خطط إنشاء المدينة في مراحل نموها المختلفة بالإضافة إلي متابعة تنفيذ السياسة العامة لهيئة المجتمعات العمرانية الجديدة فيما يتعلق بالمرافق والأعمال التي تدخل في اختصاص المدينة في حدود السياسة العامة للدولة.(٥٠)

ويتشكل مجلس الأمناء عادة من مندوبين عن جهاز المدينة وهيئة المجتمعات العمرانية الجديدة وأصحاب المشروعات الصناعية والعاملين بها وأجهزة الخدمات بالمدينة وبعض ربات البيوت وبذلك تتفاعل فيه قوي اجتماعية غير رسمية مع ممثلي جهاز الدولة ويصبح أحد قنوات المشاركة.

أما فيما يتعلق بتنظيم العلاقة بين هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة ووزارات الخدمات والمحليات والهيئات العامة، فقد وافقت اللجنة العليا للسياسات والشئون الاقتصادية بمجلس الوزراء في اجتماعها بتاريخ ١٣/٣/ ١٩٨٥ بأن يقتصر دور هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة علي إنشاء الوحدات الخدمية وتوفير المساكن الملائمة للعاملين بها علي أن تتولى الهيئة إبلاغ الوزارات المختصة في وقت مبكر قبل تسليم تلك

الوحدات بنحو ستة أشهر علي الأقل للقيام بتأثيثها وتشغيلها ومدهـا بالعمـالة اللازمـة ، وأن تتولى الوزارات إدراج أعباء إدارة وتشغيل هذه الوحدات بموازناتها دون تحميل موازنة الهيئة بأية أعباء مالية في هذا المجال. (٥١) والجدير بالذكر أن تلك التوصية لم تجد سبيلها للتنفيذ حتي عام ١٩٩٢ مما يضاعف من أعباء الهيئة ويؤثر علي أدائها.

ج- الغطاء التشريعي لسياسة المدن الجديدة (٥٢)

صاحب تنفيذ سياسة المدن الجديدة صدور بعض التشريعات الهامة التي تحكم وتنظم المجتمعات العمرانية الجديدة منها صدور القانون رقم ٥٩ لسنة ١٩٧٩ في شأن إنشاء المجتمعات العمرانية الجديدة والذي تباطأت السلطة التشريعية في إصداره بعد أن بدأ بالفعل تنفيذ إقامة تلك المجتمعات. وقد تضمن الأحكام المنظمة لإدارة وتنمية المجتمعات العمرانية الجديدة ونقلها إلي الإدارة المحلية بعد استكمال مقوماتها. وبعد أن كانت الأراضي الصحراوية تعامل ضمن أحكام القانون رقم ١٠٠ لسنة ١٩٦٤ الذي يتضمن قيودا علي ملكية هذه الأراضي تعوق استثمارها في مجال الاستصلاح والاستزراع والتعمير. لهذا فقد صدر القانون رقم ١٤٣ لسنة ١٩٨١ متضمنا الأحكام التي تكفل تحقيق الانتفاع بالأراضي الصحراوية وإطلاق التملك في هذه الأراضي بما يسمح بقيام المشروعات الكبيرة. وإزاء تفرق الأحكام المتعلقة بالتخطيط العمراني بين قوانين مختلفة فضلا عن قصور أحكامها عن مواجهة متطلبات التخطيط العام، فقد صدر القانون رقم ٣ لسنة ١٩٨٢ بإصدار قانون *التخطيط العمراني للمدن والقرى* علي *مستوى الجمهورية*.

سادسا : الانتقادات الموجهة لسياسة المدن الجديدة

انتقدت سياسة المدن الجديدة بسبب تواضع معدلات التنمية التي

حققتها هذه المدن مع ارتفاع الاستثمارات الأولية لإنشائها حتي إن بعض الدراسات والتقارير أوصت بالحد من إنشائها ورجحت كفاءة بدائل أخرى.

ففي دراسة " السياسة القومية للتنمية الحضرية" (٥٣) وهي الدراسة التي أجريت بناء علي تكليف من اللجنة الاستشارية للتعمير بوزارة التعمير، اتفقت الدراسة مع اتجاه الحكومة إلي خلخلة الكثافة السكانية في المدن القائمة بالفعل ولكن علي أن تكون الأولوية في هذا الصدد للمدن التابعة وللأحياء الجديدة الواقعة علي الأراضي الصحراوية المتاخمة للمدن القائمة وأيضا رفع الكثافة في الأجزاء ذات الكثافة المنخفضة في تلك المدن. أما فيما يتعلق بالمدن الجديدة، فقد أوصت الدراسة بضرورة ربط الإنفاق الاستثماري لها بالنمو الفعلي الذي يتحقق فيها. وأشارت الدراسة إلي أن تجارب الدول الأخري أثبتت أن التنمية السريعة للمدن الجديدة القائمة بذاتها يصعب تحقيقها إذ يتطلب نجاح هذه المجتمعات الحضرية تطويرا تدريجيا للأنشطة الاقتصادية وفرص العمل الجديدة، وإن خلق مراكز استيطان تتسع لاكثر من ١٠٠ر١٠٠ نسمة في البداية لا يتيسر إلا إذا كانت قريبة من إحدى المدن الكبرى فموقعها القريب من أماكن العمل والمواد الخام يعتبر ضروريا وحيويا لنجاحها. وبالنظر للمدن الجديدة المستقلة مثل العاشر من رمضان والسادات، فإن تلك الشروط لا تتوافر فيها حيث تقع بعيدا نسبيا عن الكتل العمرانية القائمة. ويستلزم الأمر فترات زمنية أطول من المخططة حاليا للوصول إلي الأحجام السكانية المستهدفة. وبالتالي فإن المدن التابعة مثل ٦ أكتوبر والعبور و١٥ مايو تعد أكثر ملاءمة من ناحية الأسس السابقة. وسياسة المدن الجديدة المستقلة من وجهة نظر هذه الدراسة تعتبر استراتيجية كبيرة

المخاطر لما تواجهه من صعاب تقلل من فرص تحقيقها للأهداف.

وهناك أيضا الدراسة التي أجرتها المجالس القومية المتخصصة، (٥٤) والتي أبرزت حقيقة أن تكاليف إنشاء مدن جديدة باهظة للغاية وأنه لابد من توزيع الزيادة في تعداد الحضر والتي تقدر بأربعة عشر مليون نسمة عام ٢٠٠٠ مناصفة بين المدن القديمة والمدن الجديدة. (٥٥) وترى الدراسة أن المدن القديمة يمكن أن تستوعب نصيبها المقدر بسبعة ملايين نسمة عن طريق توفير الدولة لمساحات من الأرض المنتشرة داخل هذه المدن مثل القاهرة والإسكندرية عن طريق إخلاء المساحات المشغولة كالمخازن والمخلفات والمناطق التي تشغلها القوات المسلحة التي لا تدعو الضرورة إلي بقائها داخل الكتلة السكانية مع تحاشي التوسع علي حساب الرقعة الزراعية. كما يجب نقل بعض الصناعات المضرة إلي خارج المدن واتخاذ الإجراءات التي تهدف إلي نقل الجبانات أيضا.

وأبرزت الدراسة نقطتين هامتين : الأولي هي أنه إذا كان علي المجتمعات الجديدة والمراكز الحضرية أن تستوعب ٧ ملايين نسمة وكان متوسط ما تستوعبه كل منهما نحو ٢٠٠٠٠٠ خلال الفترة حتي عام ٢٠٠٠ فإن ذلك يعني أن هناك احتياجا إلي ٣٥ مدينة جديدة لحل أزمة توزيع السكان في الحضر حتي عام ٢٠٠٠ . أما النقطة الثانية فهي إن التقديرات تشير الي أنه مطلوب ٨٠ بليون جنيه منها نحو ٥٠ بليون جنيه للمدن الجديدة ونحو ٣٠ بليون جنيه للتوسع في المدن القديمة حتي عام ٢٠٠٠ فهل تسمح الموارد العامة بتوفير هذه المبالغ؟

وإذا كانت تلك الدراسات التي انتقدت سياسة المدن الجديدة وطرحت بعض الحلول البديلة من داخل النظام، فما موقف القوى السياسية المعارضة ؟؟ سبقت الإشارة إلي أن برنامج حزب التجمع تشكك في

سياسة إنشاء مدن جديدة كحل لمشكلة السكان وطالب بإعادة النظر في تلك التجربة علي أساس صلاحيتها للنمو المستقل والتناسب بين تكاليفها وعوائدها. وفي رد المعارضة علي برنامج الحكومة عام ١٩٧٧ ذكر خالد محيي الدين أن الطريق الصحيح للمدن الجديدة هو أن تبدأ تلك المدن بمشروعات صناعية وأن تقام مجمعات صناعية أو زراعية يسكن حولها الناس وبذلك تقوم المدن بصورة طبيعية. وانتقد الصورة الحالية بأن تقام المدن أولا ويذهب الناس لشراء أراضٍ فيها فتحدث مضاربة حول أسعار أراضي البناء (٥٦)

وعلي الرغم من ترحيب حزب الوفد لفكرة إنشاء مدن جديدة في برنامجه الحزبي، فقد اعترض علوي حافظ العضو الوفدي في مجلس الشعب علي مشروعات "مناطق الجذب الجديدة" مرحليا وانتقدها بأنها "ستفرطح القاهرة أكثر مما تفرطحت". ونادي بالاهتمام بالقاهرة القديمة وحل مشاكلها الخاصة بالصرف الصحي والمنازل الآيلة للسقوط، وحل مشكلة ندرة الأراضي باستغلال الأراضي التي تحتلها القوات المسلحة وبنقل بعض المقابر مثل "باب الوزير". (٥٧)

في حين اتخذ حزب الأحرار موقفا إيجابيا من سياسة المدن الجديدة. (٥٨) واقترح مصطفي كامل مراد رئيس الحزب وسيلة الصرف عن طريق الآبار وغرف التفتيش مرحليا نظرا لارتفاع تكاليف المرافق ارتفاعا كبيرا مما قد يقف حجر عثرة أمام التوسع في البناء والتشييد في المدن الجديدة. أما برنامج حزب العمل فقد تجاهل الإشارة إلي فكرة المدن الجديدة ويبدو أن هذا راجع إلي أن حزب العمل يحبذ أن تكون الأولوية في الاستثمارات الجديدة لما يأتي منها بعائد سريع لمواجهة الاحتياجات العاجلة قبل التوسع في المشروعات بعيدة الثمرة. (٥٩)

وأشار العضو البرلماني حسن دره في صحيفة الحزب بأن جميع المدن التي أنشئت حول القاهرة مثل ١٠ رمضان و١٥ مايو و٦ أكتوبر ومدينة السلام وغيرها من المزمع إنشاؤه، وتلك التي أنشئت حول الإسكندرية كالعامرية لا تعتبر مدنا مستقلة بالمعني الصحيح بقدر ما هي امتدادات عمرانية حول هاتين المدينتين وتزيد من أعبائهما. (٦٠)

ختــام :

إن تجربة إنشاء المدن الجديدة مازالت في بدايتها وتحتاج إلي سنوات عديدة حتي تظهر آثارها وتأثيراتها . ولكن من الملاحظ أن هناك فجوة كبيرة بين ما تعلنه السياسات من أهداف وبين إنجازها الفعلي. فالمدن الجديدة لم تستوعب طبقا لتعداد ١٩٨٦ سوي ٧٠ ألف نسمة أو أكثر قليلا ومعظمهم (٨٥) يتركزون في مدينة واحدة هي ١٥ مايو . وهذا يمثل ٨ر٧٪ من الحجم المستهدف. كما أن حجم السكان في العاشر من رمضان لايزيد علي ٦٪ من الرقم المستهدف في الخطة وفي مدينة السادات ٣٪ فقط. (٦١) كما أنه لم يتم إنشاء أي من التجمعات العشرة حول القاهرة رغم أنه كان من المقرر طبقا للبرنامج الزمني للتنفيذ إنشاء خمسة تجمعات حتي نهاية عام ١٩٨٨. (٦٢) والجدير بالذكر أن مشروعات الإسكان المنفذة في المدن الجديدة تمت بمعدلات تقل كثيرا عما كان مخططا لها وأن ذلك قد أثر علي التوازن التخطيطي للمجتمعات الجديدة الذي اتجه إلي توفير كثير من فرص العمالة وقليل من الإسكان المناسب. (٦٣) بالإضافة إلي أن تكلفة الوحدات السكنية في المدن الجديدة جلعتها خارج قدرة محدودي الدخل.

ولا شك أن نجاح سياسة المدن الجديدة في خلق المجتمعات العمرانية المتكاملة سيفتح آفاقا جديدة لحل مشكلة الإسكان في مصر بعد أن ضاق الوادي ولم يعد قادرا علي استيعاب مزيد من القوى البشرية. وقد أثبتت الدراسات التي تناولت تجربة المدن الجديدة في معظم دول العالم أنها قد صادفتها كثير من المشاكل ، (٦٤) وأن التجربة لم تنجح كليا أو نجاحا سريعا في أي من هذه البلاد. وأن نجاح هذه

التجربة في بعض البلاد مثل فرنسا أو إنجلترا كان أساسه المتابعة المستمرة للتجربة والتقييم الدوري لما تم إنجازه بحيث تتم معالجة المشاكل أولا بأول وإجراء التعديلات اللازمة في السياسة العامة وفي التفاصيل كلما ظهر انحراف المسار عن الأهداف المرجوة.

هوامش المبحث الثالث

(١) ورقة أكتوبر (هيئة الاستعلامات، أبريل ١٩٧٤) ص ٤٦ .

(٢) د. أحمد حسن إبراهيم، المدن الجديدة بين النظرية والتطبيق (جامعة الكويت : قسم الجغرافيا ، ١٩٨٥) ص ١١٣.

(٣) First Stage Plan - New Ameriyah City (August, 1978).

(٤) د. عزة عبد العزيز سليمان، "المدن الجديدة بين النظرية والتطبيق"، ورقة بحث مقدمة لندوة دور المدن الجديدة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية(معهد التخطيط القومي: يونيه ١٩٨٨) ص ٢١ - ٢٣ .

(٥) هشام أحمد أمين مختار، العوامل المحلية المؤثرة علي استراتيجية إنشاء المدن الجديدة وتطبيقاتها في ج.م.ع. رسالة ماجستير غيرمنشورة (جامعة الأزهر : كلية الهندسة، بدون تاريخ) ص ٢٠٣.

(٦) المادة الأولي من القانون رقم ٥٩ لسنة ١٩٧٩ في شأن المجتمعات العمرانية الجديدة، مضبطة (١٨) في ١٦ أكتوبر ١٩٧٩

(٧) هشام أحمد أمين مختار، مرجع سبق ذكره ص ١٤٨.

(٨) محمد جمال الدين محمد أحمد ، " أهمية المجتمعات والمدن الجديدة لمواجهة النمو الحضري"، ورقة بحث مقدمة لندوة التوسع الحضري (معهد التخطيط القومي: ١٩٨٨) ص ١٧ .

(٩) د. جليلة القاضي ود. مجدي ربيع، " التجمعات العشرة حول

القاهرة وإهدار الموارد" ، جريدة الأهرام في ١٩٨٩/٦/٢٢ .

(١٠) الهيئة العامة للتخطيط العمراني - إقليم القاهرة الكبرى التخطيط الهيكلي ص ١ - ٢٩ .

(١١) حسين كفافي، رؤية عصرية للمدن الصناعية في مصر (القاهرة: الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ١٩٨٥) ص ١٩٦.

(١٢) الفصل التشريعي الثالث، دور الانعقاد العادي الثاني، مضبطة (٣)، برنامج الحكومة في ١٩٨٠/١١/١ ص ٩٧ .

(١٣) وزارة التعمير والمجتمعات الجديدة والإسكان والمرافق . دليل الاستثمار في مناطق تعمير مصر ١٩٨٨ - ١٩٨٩ ص ٢٠ .

(١٤) الفصل التشريعي الأول ، دور الانعقاد العادي الخامس، مضبطة (٢٩) برنامج الحكومة في ١٩٧٥/١٠/١٨ ، مرجع سبق ذكره.

(١٥) بيان وزير الإسكان والتعمير في ١٨ مارس ١٩٧٥، مرجع سبق ذكره.

(١٦) خطب وأحاديث الرئيس أنور السادات، " القضايا الداخلية والخارجية" يناير ١٩٧٧- ديسمبر ١٩٧٧ (القاهرة: الهيئة العامة للاستعلامات) ص ٣٤٨.

(١٧) مجموعة خطب وأحاديث الرئيس أنور السادات في الفترة من يناير إلي يونيه ١٩٧٨ (القاهرة :الهيئة العامة للاستعلامات) ص ٢٣٦.

(١٨) علا سليمان الحكيم ، أقطاب النمو كاستراتيجية للتنمية الإقليمية في مصر، رسالة دكتوراه غير منشورة (جامعة القاهرة : كلية الاقتصاد، ١٩٨٥).

(١٩) الفصل التشريعي الثالث، دور الانعقاد العادي الأول ، مضبطة (١٤) في ١٤ أكتوبر ١٩٧٩ .

(٢٠)مجموعة خطب وأحاديث الرئيس أنور السادات يولية / ديسمبر ١٩٧٨ (القاهرة : الهيئة العامة للاستعلامات)٠

(٢١) بيان وزير الإسكان عام ١٩٧٥، مرجع سبق ذكره٠

(٢٢) خطب الرئيس السادات ١٩٧٧ ، مرجع سبق ذكره ص ٣٤٣٠

(٢٣) كلمة الرئيس السادات في مناسبة إرساء حجر أساس مدينة العاشر من رمضان ١٩٧٧/٥/٢٩ المرجع السابق ص ٣٤٨،

قد خطط بيت خبرة سويدي لمدينة العاشر من رمضان ، وقام بيت خبرة أمريكي بالتخطيط لمدينة السادات٠ أما مدن القناة فقد قام بتخطيطها بيت خبرة إنجليزي، والساحل الشمالي قام بتخطيطه بيت خبرة هولندي٠ كما قامت الوكالة الألمانية للتعاون الفني بتخطيط مدينة العبور٠ وقام بيت خبرة فرنسي بعمل الدراسات الخاصة بالتجمعات العشرة٠

(٢٤) المرجع السابق نفس الصفحة٠

(٢٥) الفصل التشريعي الرابع، دور الانعقاد العادي الثالث، بيان رئيس الجمهورية في ١٢ نوفمبر ١٩٨٦٠

(٢٦) مضبطة (٤١) عام ١٩٧٥ ، مرجع سبق ذكره

(٢٧) بيان وزير الإسكان في الفصل التشريعي الأول، دور الانعقاد العادي الخامس، مضبطة (٢٨) في ٧ فبراير ١٩٧٦، مرجع سبق ذكره٠

(٢٨) برنامج الحكومة في الفصل التشريعي الثاني، دور الانعقاد العادي الثالث، مضبطة (٣) في٢٥ نوفمبر ١٩٧٨، مرجع سبق ذكره٠

(٢٩) بيان وزير التخطيط ملحق المضبطة ٢٧ في ١٦ ديسمبر ١٩٧٩، مرجع سبق ذكره٠

(٣٠) الفصل التشريعي الثالث، دور الانعقاد العادي الأول ، مضبطة (٦٩) في ١ أبريل ١٩٨٠ ص ٦٧١٣ ، مرجع سبق ذكره.

(٣١) وزارة التخطيط، الصورة القطاعية، الجزء الثاني (نوفمبر ١٩٨٢) ص ١٣٥ .

(٣٢) وزارة التخطيط ، الصورة القطاعية الجزء الثاني، أبريل ١٩٨٧ ص١٨٩.

(٣٣) تقرير مجلس الشوري ، مرجع سبق ذكره ص ٢٩، ص٣٠ .

(٣٤) محمد جمال الدين ، مرجع سبق ذكره ص ٢٩ ، ص ٣١ .

(٣٥) المسح الاجتماعي الشامل، مرجع سبق ذكره ص ٤٢٤.

(٣٦) المجتمعات الجديدة : دراسة مقارنة بين الواقع التنفيذي والفكر النظري (جامعة القاهرة: معهد التخطيط الإقليمي والعمراني، ١٩٨٧) ص ١٠٥.

(٣٧) المرجع السابق.

(٣٨) صلاح محمد دويدار ، " المدن الجديدة مجتمعات حضارية أم هياكل إنشائية"، الأهرام الاقتصادي العدد ١٠٧٦ في ٢٨ أغسطس ١٩٨٩.

(٣٩) نجوى إبراهيم محمود ، تقويم تجربة الإدارة الذاتية في العاشر من رمضان (المركز القومي للبحوث الاجتماعية والجنائية، ١٩٩٢) تحت الطبع.

(٤٠) قرار وزاري رقم (٧٤) لسنة ١٩٩٠.

(٤١) تقرير غير منشور صادر عن اللجنة العليا للسياسات بمجلس الوزراء.

(٤٢) تقرير وزارة التعمير عن الإسكان في مصر ١٩٨٩، مرجع سبق ذكره ص ٦٢، ص ٦٣ .

(٤٣) دراسة السياسة القومية للتنمية الحضرية : التقرير النهائي الجزء الأول ، ١٩٨٢ ، مرجع سبق ذكره ص ٤ .

(٤٤) المجالس القومية المتخصصة، تقرير المجلس القومي للخدمات والتنمية الاجتماعية الدورة الثانية ١٩٨١/١٩٨٢، مرجع سبق ذكره ص ١٣٥.

(٤٥) هذا التقدير يخالف ما جاء في السياسة القومية ١٩٧٩ .

(٤٦) الفصل التشريعي الثاني، دور الانعقاد العادي الثاني ، مضبطة (١٦) في ٢٩ ديسمبر ١٩٧٧ ص ١٣٠٨ .

(٤٧) الفصل التشريعي الأول ، دور الانعقاد العادي الخامس، مضبطة (٢٥) في ٢١ فبراير ١٩٧٧ ص ١٢٧٥.

(٤٨) برنامج حزب الأحرار ص ٥١ .

(٤٩) برنامج حزب العمل ص ١٤.

(٥٠) جريدة الشعب ١٩٨٣/١/٢٥.

(٥١) الوفد ١٩٨٨/٨/١١ .

(٥٢) جريدة الأهرام ١٩٨٩/٦/٢٢ ، مرجع سبق ذكره

(٥٣) د. عبد الباقي إبراهيم، " المجتمعات العمرانية الجديدة في إطار الاستراتيجية القومية للتعمير"، الأهرام الاقتصادي العدد ١٠٨٥ ، في ٣٠ أكتوبر ١٩٨٩ ص ٣٠.

(٥٤) تقييم المجتمعات العمرانية الجديدة، التقرير الدوري الأول (جامعة القاهرة: معهد التخطيط الإقليمي والعمراني، ١٩٨٦) ص ٢ .

الفصل الخامس

تقويم الآثار السياسية لسياسة الإسكان

الفصل الخامس
تقويم الآثار السياسية لسياسة الإسكان

مقـدمــــة :

هذا الفصل يهتم بتقويم الآثار المترتبة على السياسات المتبعة في مجال الإسكان كمؤشر على تقويم أداء النظام السياسي وذلك عن طريق تطبيق بعض المعايير الكمية والكيفية للتقويم للبحث عما إذا كان ما تقوم به الدولة من برامج وتخصيص للموارد يحقق أهدافها المعلنة، وعن مدى تحقيق هذه السياسة للاحتياجات الأساسية للمجتمع. ثم دراسة أهم الآثار التي تترتب علي فشل سياسة الإسكان في تحقيق أهدافها. وأخيرا البحث في مدي التفاعل والتكامل أو التناقض بين سياسة الإسكان وغيرها من السياسات في ظل الأطر السياسية والأيديولوجية السائدة ويتم ذلك من خلال ثلاثة مباحث:

الأول : تقويم سياسة الإسكان.

والثاني : الآثار السياسية والاجتماعية لفشل سياسة الإسكان.

والثالث : سياسة الإسكان والتغير السياسي.

المبحث الأول

تقويم سياسة الإسكان

مقـــدمـــــة :

ترجع أهمية هذا المبحث إلي وجود ارتباط وثيق بين تقويم السياسات وتقويم أداء النظام السياسي· وحيث إنه يصعب الفصل بين أداء سياسة بعينها وأداء النظام ككل، فإن الحكم علي كفاءة وفاعلية سياسة الإسكان يمكن استخدامه كمؤشر علي كفاءة أداء النظام السياسي· ويتناول المبحث التقويم علي مستويين :

الأول : يستخدم أدوات البحث الكمية والكيفية التي تطرحها العلوم الاجتماعية لتقويم سياسة الإسكان·

والثاني : يبحث آثار سياسة الإسكان في مصر ومدى النجاح أو الفشل الذي أحرزته تلك السياسات·

أولا: المعايير الكمية والكيفية لتقويم سياسة الإسكان وتطبيقها على الحالة في مصر· في مجال تقويم السياسات العامة للإسكان يمكن طرح المعايير الكمية والكيفية التالية :

١- المعايير الكمية : وتشمل حجم الإنفاق الحكومي والموارد المخصصة لهذه السياسة من جملة الاستثمارات القومية حيث إنها مؤشر علي تصاعد الاهتمام الحكومي أو انخفاضه، وتوضح أولويات السياسة ونمط تخصيص الموارد· كما أن هناك معايير كمية لقياس مستوى وكفاءة الأداء باستخدام بعض المؤشرات المتفق عليها دوليا كمتوسط عدد

الأفراد في الحجرة ، وعدد الوحدات السكنية لكل ألف من السكان. هذا بالإضافة إلى تحقيق الأرقام المستهدفة في الخطة.

٢ - المعايير الكيفية تتجه لتقييم النتائج التوزيعية للسياسات العامة للإسكان وتشمل:

المعيار الفئوي : وإلى أي مدى نجحت السياسة الإسكانية في إشباع احتياجات الجماعة المستهدفة.

والمعيار الجغرافي : وهو السهولة الجغرافية للحصول على الخدمات التي تقدمها هذه السياسات وعدالة توزيعها بين الريف والحضر.

ومعيار اقتصادي نوعي: وهو معيار لتقويم تكلفة الخدمة ذاتها أي قدرة المواطن اقتصاديا علي الاستفادة مما تقدمه السياسة الإسكانية من خدمات مع ملاءمتها النوعية (المرافق).

وفيما يلي استعراض لتلك المعايير علي الحالة في مصر :

١ - المعايير الكمية :

أ - نسبة ما يخصص للاستثمار في مجال الإسكان إلي إجمالي الاستثمار القومي : (١) إذ يعتبر الإنفاق على الإسكان من أهم مكونات الأداء التوزيعي للنظام السياسي لارتباطه بإشباع الحاجات الأساسية للمواطنين . وتوفير المأوى يأخذ مكان الصداره بجانب الطعام. ولا شك أن تقييم أي سياسة يكون في ضوء ما تؤدي إليه من إشباع للحاجات الاساسية.

وقد سبق الإشارة إلي أنه في الخمسينات حظى الإسكان بالأولوية فارتفع معدل الاستثمار فيه ووصل إلي ٢ر٢٨٪ من جملة الاستثمار القومي، ثم انخفض في الستينات وواصل انخفاضه في السبعينات حتي

وصل إلى أدنى معدل للاستثمار عام ١٩٧٩ حيث بلغ ٩ر٥٪. وفي الثمانينات سجل الاستثمار في مجال الإسكان ارتفاعا ملحوظا حيث بلغ ٣ر١٣٪ وهو مؤشر علي العودة إلي قائمة أولويات النخبة. والجدير بالذكر أن هذا الاستثمار لم يصل بعد إلي معدل الاستثمار المستهدف للإسكان في الدول النامية وفقا للمعيار المتفق عليه دوليا حيث ينبغي أن ألاً يقل عن ٢٠٪ وهو ما لم يحدث إلا في فترة الخمسينات.

ب - مؤشرات قياس كفاءة الأداء :

١ - حددت الأمم المتحدة أن عدد الأفراد في الحجرات لابد ألا يزيد علي ١ - ٥ر٢ فرد في المناطق الحضرية، وعلي ١ -٣ في المناطق الريفية.(٢) وقد بلغ عدد الأفراد في الحجرات في مصر كما سبقت الإشارة ٩ر١ عام ١٩٦٠ ، ٨ر١ عام ١٩٧٦ و ٥ر١ في تعداد ١٩٨٦ وهو ما يبدو معقولا. بينما قدر في المناطق الريفية ٥ر٣ شخص في الحجرة.(٣) كما ارتفع هذا الرقم بشكل ملحوظ في العاصمةحيث ارتفعت نسبة الإشغال في القاهرة من فردين في الحجرة في عام ١٩٤٧ إلي ١ر٣ فرد في الحجرة عام ١٩٧٢. (٤)

كما حددت منظمة العمل الدولية المعيار الكمي ٢٥ر٥ متر مربع لكل شخص وهو معدل قريب من معيار البنك الدولي الذي حدد ٢٥ مترا مربعا للعائلة المتوسطة في مصر.(٥) وقد نادى د. ميلاد حنا بتقرير مبدأ عدم السكني في حيز يقل عن خمسة أمتار مسطحة للفرد حتي تخف مشكلة التزاحم في سكنى الحجرة المستقلة أو غيرها.(٦)

وقد كشف تعداد ١٩٧٦ عن وجود نحو ٦٠٠ ألف عائلة تعدادها نحو ٥ر٢ مليون نسمة يسكنون في نمط الحجرة الواحدة. كما أوضح تعداد ١٩٨٦ أن هناك ما بين الوحدات السكنية في المدن نحو ٦٧٠ ألف حجرة

مستقلة مستغلة في السكن.

٢ - عدد الوحدات السكنية لكل ألف من السكان: الحد الأدني المعمول به في معظم دول العالم والهيئات الدولية بالنسبة للدول النامية هو ما بين ٧ - ١٠ وحدة لكل ألف من سكان الحضر.وقد زاد عدد الوحدات السكنية لكل ألف من سكان الحضر من ٢ر٥ في فترة الستينات والسبعينات ليصبح ٨ر٤ في الثمانينات ووصل إلي ٢٢ر٨ وحده لكل ألف من سكان الحضر عام ١٩٨٧.(٧)

٣ - مقارنة الأرقام المنفذة من الوحدات السكنية بالأرقام المستهدفة في الخطة: وهو معيار يختبر مدى مصداقية الأهداف المعلنة ومدى فاعلية السياسات المتبعة.

والجدول رقم (٢٣) يوضح عدد الوحدات السكنية المستهدفة والمنفذه في الفترة محل البحث. (٨)

السـنة	عدد الوحدات السكنية المستهدفة	عددالوحداتالسكنية المنفذة
١٩٧٥	٦٥,٠٠٠	١٥,٠٠٠
١٩٧٦	٧٠,٠٠٠	١٩,٦٠٠
١٩٧٧	١٠٠,٠٠٠	٥٢,٥٣٦
١٩٧٩	٧٦,٠٠٠	٩٢,٠٠٠
١٩٨٠	١٠٠,٠٠٠	١٥٧,٠٢١
١٩٨١	١١٠,٠٠٠	١٥١,١٦٩
١٩٨٧ - ٨٢	٨٠٠,٠٠٠	٨٦١,٧١١

ويلاحظ الفجوة الكبيرة بين الأرقام المستهدفة والمنفدة في الفترة من أعوام ١٩٧٥ - ١٩٧٧ والتي ترجع لعدة أسباب منها القصور في التخطيط وضآلة الاستثمارات المتاحة. فوفقا لتصريح وزير الإسكان في مجلس الشعب عام ١٩٧٥ فإن جملة الاستثمارات القومية المتاحة في خطة عام ١٩٧٥ للإسكان هي ٨٠ مليون جنيه وهي لا تتيح بناء سوى ٢٧ ألف وحده سكنية وهو ما لم يحدث أيضا. ولم يذكر الجدول عام ١٩٧٨ لأن سوق البناء عانى في هذا العام من أزمة شديدة في مواد البناء.. وابتداء من عام ١٩٧٩ تحققت الوحدات السكنية بأكثر مما هو مستهدف وهذا مؤشر طيب، وإن كان هذا لا يعني أن الأرقام المستهدفة في حد ذاتها كانت كافية لمواجهة العجز والطلب علي الوحدات السكنية. فقد صرح رئيس الوزراء في بيان الحكومة أن الطلب المتراكم نتيجة للعجز في توفير المساكن خلال العشرين سنة الماضية يقدر بنحو مليون وحده سكنية والطلب الذي يستجد سنويا نتيجة نمو السكان يقدر بنحو ٢٠٠ر٠٠٠ وحده سكنية أي أن مجموع عدد الوحدات التي يجب إنشاؤها خلال خطة ١٩٨٧/٨٢ والخطة التي تليها تقدر بنحو ٤٠٠ر٢ر٠٠٠ وحده سكنية أي بمعدل ٤٠٠ر٠٠٠ وحده سنويا، ولم تتعد الأرقام المستهدفة نصف هذا الرقم. (٩)

٢ - المعايير الكيفية:

أ - المعيار الفنوي :

وهو من أهم المعايير في تقييم السياسات العامة لذلك فإن تناوله سيكون بشيء من التفصيل. فالأداء التوزيعي للنظام السياسي ينصرف إلي تخصيص الثروة والسلع والخدمات للأفراد والجماعات المكونة للمجتمع. والإسكان كخدمة يتم توزيعه طبقا لبعض المعايير والأولويات

التي يضعها صانعو القرارات في مجال الإسكان. ويرتفع مستوى الأداء التوزيعي لنظام الحكم كلما زادت كمية القيم الموزعة واتسع نطاق المستفيدين من التوزيع وبصفة خاصة الجماعة المستهدفة.

والمشكلة الإسكانية في الدول النامية بصفة عامة ومصر بصفة خاصة هي مشكلة الفقراء ومحدودي الدخل. وقد جرى العرف علي الاستعانة بالدخل في تقسيم السكان إلي فئات لها مشاكل إسكان متشابهة أو متقاربة رغم قصور هذا المعيار حيث إن فئات الدخل لم تعد في الحقيقة تمثل الاحتياجات المعيشية المتشابهة.(١٠) وقد حدد مستوى الدخل لفئة نوي الدخول المحدودة بـ ٢٥ جنيها في الخطة الخمسية الأولي عام ١٩٦٠ ، و ٣٠ - ٥٠ جنيها في الخطة القومية لمواجهة مشكلة الإسكان عام ١٩٧٩، والمسكن المناسب لهم هو الاقتصادي (الشعبي). (١١)

وفيما يتعلق بمدى تلبية الدولة لاحتياجات الفئة المستهدفة، فقد وجد أنه في الستينات والنصف الأول من السبعينات حظي الإسكان المتوسط وفوق المتوسط بنسبة ٤٤٪ مقابل ٥٦٪ للإسكان الاقتصادي وأن نسبة الإسكان الاقتصادي كانت متواضعة جدا بالقياس لاحتياجات محدودي الدخل. كما انخفضت هذه الوحدات في الفترة من ١٩٧٥ - ١٩٨٠ من ٨٦٪ إلي ٤٠٪، ولم يتناسب معدل إنشاء الإسكان الاقتصادي بأية حال مع الاحتياج لهذا النوع من المساكن. ولم يتحقق بأزيد مما كان مستهدفا سوى في الثمانينات في الفترة من ١٩٨٢ - ١٩٨٧.

أما عن الأسلوب الذي اتبع في توزيع وحدات الإسكان الاقتصادي فيمكن أخذ محافظة القاهرة كمثال حيث يتركز فيها نحو سدس سكان الجمهورية وتبرز فيها الأبعاد المختلفة لمشكلة الإسكان. فقد أصدرت

المحافظة القرار رقم ١٥٦ لعام ١٩٧٧ بتخصيص ٥٠٪ من وحدات الإسكان الاقتصادي لحالات الإخلاء الإداري والكوارث و١٥٪ للمتزوجين حديثا و١٠٪ للعاملين في نطاق الحي و١٠٪ للحالات القاسية و١٠٪ للنقل من المساكن القديمة وفض المساكن المشتركة و٥٪ للمنقولين إلي القاهرة ويتم التوزيع بنظام القرعة.(١٢)

ومحافظة القاهرة التي تعاني من معدلات النمو المتزايدة للسكان وعدم القدرة علي مواجهة طلبات محدودي الدخل من الوحدات السكنية، تواجه أيضا معدلات مرتفعة لانهيار المباني وحالات الإخلاء الإداري. وقد أشارت الدراسات إلي أن معظم المباني الآيلة للسقوط تتركز في منطقة القاهرة القديمة (أحياء السيدة زينب ، الخليفة، الجمالية، باب الشعرية، عابدين ، الوايلي، الأزبكية، الظاهر) (١٣) وهي تضم ٣٠٠ ألف وحدة سكنية صدرت في شأنها قرارات إدارية متتالية أسفرت عن أيلولة عدد نحو ١٠٫٢٥٠ عقارا للسقوط تضم نحو ١٠٠ ألف وحدة سكنية. وأن المعدل السنوي للانهيار الفعلي والإخلاء الحتمي يتراوح ما بين ألفين إلي ثلاثة آلاف وحدة سنويا. وقد بلغت حالات الإخلاء الإداري في الفترة من ١٩٨٠ - ١٩٨٣ في محافظة القاهرة ١٨٫١١٥ حالة تم تسكين ٧٫٩٠٣ حالة فقط في المناطق المعدة للإيواء في منطقة الدويقة وعين شمس والزاوية الحمراء وأرض البركة. (١٤)

ولكن نتيجة لقلة عدد وحدات الإسكان المخصصة للإيواء ولمحدودي الدخل علي وجه العموم، فقد انتشر سكني الأشكاك الخشبية والخيام وأقام المنكوبون في المساجد والعشش والمقابر. ووزعت المساكن أحيانا علي غير مستحقيها ممن يمتون بصلة قرابة إلي القيادات الشعبية. كما انتقد أسلوب القرعة لأنه يفتقر إلي العدالة، ونادت بعض الأصوات

بضرورة مراعاه الأقدمية. كما انتقدت المساكن المعدة للإيواء حيث إن إسكان أسرتين في شقة واحدة يتنافى مع التقاليد الإسلامية والقيم الخلقية.وادعى بعض أعضاء البرلمان بأن النسب المخصصة لحالات معينة لا يتم الالتزام بها ولا ينفذ منها سوى الـ ١٠٪ للحالات القاسية.(١٥)

ب - معيار جغرافي

تحيزت السياسات العامة الإسكانية في الفترة محل البحث للإسكان الحضري دون الإسكان الريفي urban bias وبشكل عام لا تلقى قضايا الإسكان في الريف الاهتمام الكافي. والتحيز للحضر يبدو واضحا في خطة السنوات الخمس ١٩٧٨ - ١٩٨٢ حيث إن ٤٠٪ من جملة الاستثمارات العامة مركزة في القاهرة (باستثناء الجيزة وشبرا الخيمة) والإسكندرية وقناة السويس وتستوعب القاهرة والإسكندرية فقط ٥٧٪ من جملة الاستثمارات في مجال الإسكان . كما أن حضر مصر يتمتع بالخدمات والمرافق العامة بدرجات متفاوته أكبر من الريف .(١٦)

والجدول رقم (٢٤) يوضح صورة أخرى من صور تحيز الحكومة للحضر في بناء الإسكان العام. والخطة القومية للإسكان الأعوام ١٩٨١ - ٢٠٠٠ لم تضع في حسبانها الريف المصري وتركت مشاكل الإسكان الريفي لتحل نفسها بالجهود الذاتية لسكان الريف. كما أن الدراسة التي قامت بها وزارة التعمير عام ١٩٨٩ عن الإسكان في مصر لم تشمل مشكلة الإسكان الريفي وعللت ذلك بأن الريف المصري لا يعاني من نقص الوحدات السكنية فيما عدا بعض الوحدات اللازمة لاستيعاب العاملين بأجهزة الخدمات من غير أبناء القرى التي يعملون بها.

إن الاهتمام بالإسكان الريفي هو اهتمام بإسكان نحو نصف

السكان ، كما أنه حماية للأراضي الزراعية حيث أدى الزحف العمراني علي تلك الأراضي في غياب التخطيط إلي إضاعة نصف مليون فدان زراعي. (١٧) إن التحيز للحضر يمثل سوء توزيع للموارد القومية، كما أن ضرورة الاهتمام بالإسكان الريفي تبرره اعتبارات تتعلق بتحقيق المساواة والعدالة الاجتماعية وهو ما يجب أن تسعى السياسات العامة للإسكان لتحقيقها.

جدول (٢٤) الإسكان العام والخاص في مختلف محافظات ج. م.ع.
في ١٩٨٥/٧/١.

المحافظة	نسبة الإسكان العام٪	نسبة الإسكان الخاص٪
القاهرة	٤١.٢	٥٢.٧
القليوبية	٢,٥	١,٢
الجيزة	١١,٧	٠,٢٤
الإسكندرية	٨,١	٢٤,٨
بور سعيد	٢,١	٠,٤
الإسماعيلية	٤.٣	٠,٥٣
السويس	٣,٧	٠,٦٨
الشرقية	٣,٥	٢,٨
الدقهلية	٣,٠	٢,٥
دمياط	٠,٨	١,٥٩
المنوفية	٢,٨	١,٦٨
الغربية	١,٠٤	٠,٥٦
كفر الشيخ	١.٠٤	٢,٩
البحيرة	٠,٩	٠,٧٥
الفيوم	١,٠٩	٠,٢٧
بني سويف	١,٠٩	٠,٢١
المنيا	١,١٤	١,١٤
أسيوط	١,٨	١,٤
سوهاج	٠,٣٦	١,٧
قنا	٠,٣٤	٠,٢٩
أسوان	١,٤٦	–
البحر الاحمر	٠,٧	٠,١
الوادي الجديد	٠.٤	–
مرسي مطروح	٠.٤	٠,١٩
سيناء	٢.٧٦	–

المصدر : وزارة الإسكان١٩٨٧ .

وهناك بعض المؤشرات التي تستوجب الاهتمام بالإسكان الريفي منها انكسار حدة الهجرة من الريف إلي الحضر حيث بلغت عام ١٩٧٦ (الحضر ٨ر٤٣٪ والريف ٢ر٥٦٪) وفي عام ١٩٨٦ (الحضر ٩ر٤٣٪ والريف ١ر٥٦٪) (١٨) كما أن المقارنة بين التعدادين تؤكد أن عدد الأسر التي ليس لها مسكن مستقل قد زادت أكثر من ٥ مرات وأن هذا العجز يرجع إلي نقص عرض المساكن وليس إلي رغبة الأسر الجديدة في الإقامة مع الأسر الممتدة. هذا إلي جانب مشكلة نوعية المسكن المزمنة في الريف. وفي ذلك دلالة مؤكدة علي ضرورة الاهتمام بالإسكان الريفي.

ج - معيار اقتصادي ونوعي

الملاءمة الاقتصادية تعني توفير وحدات سكنية في متناول أيدي طالبي السكن وبصفة خاصة من محدودي الدخل. وقد اهتمت الأدبيات التي تناولت مشكلة الإسكان بموضوع النسبة التي يمكن للمواطن أن يقتطعها من دخله نظير انتفاعه بالمسكن. وفي هذا الشأن يوجد اتجاهان مختلفان. (١٩) اتجاه ينبع من أن المسكن خدمة تؤديها الدولة والمجتمع للمواطنين طبقا لأفضليات معينة ونظير مبالغ رمزية من جملة الدخل. أما الاتجاه الآخر فينظر إلي المسكن باعتباره سلعة رأسمالية تخضع للعرض والطلب ، فتقل قيمة الإيجار عند زيادة العرض، وترتفع نتيجة زيادة الطلب. وهناك أفكار وآراء كثيرة حول النسبة المعقولة التي ينبغي أن يتحملها دخل الفرد أو الأسرة مقابل السكن مع مراعاة بعض الاعتبارات الاجتماعية الأخرى والتي يمكن ربطها بهذه النسبة مثل عدد أفراد الأسرة القادرين علي الكسب في الأسرة الواحدة.

وقد نص برنامج الحزب الوطني الديمقراطي علي ضرورة توفير

المسكن الملائم لكل مواطن يحتاج إليه بمقابل نحو ٢٥٪ ولا يزيد علي ٣٠٪ من دخل الأسرة. (٢٠) كما جاء في بيان الحكومة عام ١٩٨٠ أن الحكومة تعمل علي توفير المسكن الملائم لكل مواطن يحتاج إليه بمقابل لا يزيد علي ٣٠٪ من دخل الأسرة (٢١) وأوصى تقرير مجلس الشورى ألا يتحمل الفرد أكثر من ٢٥٪ من دخله كإيجار أو كقسط تملك لسكنه.(٢٢) بينما اهتم برنامج حزب التجمع بضرورة تحقيق تناسب بين المسكن ودخل الأسرة علي أساس أن المسكن خدمة وذلك نظير إيجار اسمى يعادل سبعة جنيهات شهريا أو ١٥٪ من دخل الأسرة أيهما أكبر.

وكرد فعل للانفتاح الاقتصادي ظهرت سياسة التمليك وأصبحت التوجه الأساسي للسياسات العامة للإسكان حتى في توفير المساكن الشعبية. والتمليك حول الإسكان من خدمة إلي سلعة. ولم يتناسب مع إمكانيات الطبقة محدودة الدخل خاصة مع ارتفاع قيمة المقدم والأقساط المطلوبة. (٢٣)

أما الملاءمة النوعية فهي أن تكون الوحدة السكنية مزودة بكافة المرافق الضرورية للمسكن الصحي حيث إن هناك عدداً من الوحدات السكنية التي لم تنشأ لهذا الغرض وهي عادة ما تفتقد للمرافق . وقد بلغت عام ١٩٧٦ نحو ٦٧٧,٠٠٠ وحدة أي نحو ١٠٪ من إجمالي الوحدات السكنية والتي تقدر بـ ٧,٣ مليون وحده وأغلبها موجود في الحضر. (٢٤) والملاءمة النوعية أيضا تعني مراعاة تصميم الوحدات السكنية بالشكل الذي يتلاءم مع القيم والعادات السائدة في المجتمع وبما يتفق مع متطلبات المستفيدين وطريقة معيشتهم. وقد تعرضت الوحدات السكنية التي أنشأتها الحكومة إلي نقد شديد علي أساس أنها وحدات نمطية تبني في أي مكان على مستوى الجمهورية دون أدنى اعتبار

للظروف المناخية والبيئية ومواد البناء المحلية ونوعية العمالة المتوفرة وطرق الإنشاء الاقتصادية بالإضافة إلي تجاهل الجوانب الإنسانية والعادات والتقاليد لسكان هذه الوحدات. (٢٥)

ثالثا: نتائج تقويم سياسة الإسكان في مصر :

ترتب علي عدم تغطية السياسات العامة للإسكان لاحتياجات محدودي الدخل أن اتجهت تلك الفئة إلي مساعدة نفسها وخلق وسائلها للبقاء والحصول علي مأوى فتوسعت في بناء الإسكان غير الرسمي واتجهت للإقامة في المساجد والمقابر والعشش.

وتضافرت عدة أسباب وساهمت في تصعيد الأزمة منها عدم قدرة القطاع العام علي تغطية احتياجات محدودي الدخل من الوحدات السكنية بل وانخراطه في بناء الإسكان الفاخر والإداري بدلا من توجيه الموارد والطاقات المختلفة نحو إنشاء المساكن التي تمثل أولوية اجتماعية، بالإضافة إلي ضآلة الدور الذي لعبه القطاع الخاص في توفير الإسكان الشعبي نتيجة لانخفاض هامش الربحية فيه. ومع ظاهرة انهيار المباني لم تفلح سياسة الإيواء في احتواء المنكوبين. وتفجرت الأزمة بسبب الارتفاع الشديد في أسعار الأراضي ومواد البناء بل والعمالة أيضا علي النحو الذي سبق ذكره في الفترة موضوع البحث.

وأدى القصور في التخطيط إلي وضع أهداف لا تتلاءم مع حجم الاستثمارات القومية المتاحة وتنافست الأولويات علي الموارد المحدودة وساعد علي ذلك عدم استقرار السياسات العامة في مجال الإسكان نتيجة لتغير النخبة المسئولة، وتبني النخبة لبعض السياسات التي لا تظهر نتائجها إلا على المدى الطويل مثل سياسة المدن الجديدة والتي استنزفت قدرا كبيرا من الاستثمارات القومية مما أدى إلي استمرار الشعور

بالأزمة وبذلك اتسعت الفجوة بين المستهدف وما تم إنجازه. والجدير بالذكر أنه مع بداية الثمانينات بدأت تلك الفجوة في الانكماش مما يعد مؤشرا علي محاولة النخبة تحقيق نوع من المواجهة الواقعية لأسباب المشكلة وإيجاد حلول لها.

وفيما يلي استعراض لبعض مظاهر قصور سياسة الإسكان.

١- انتشار الإسكان العشوائي

يطلق تعبير الإسكان العشوائي علي المجتمعات التي تنشأ باغتصاب الأراضي العامة والخاصة غير المستعملة عن طريق وضع اليد وإقامة المباني السكنية عليها دون حق قانوني أو شرعي ودون موافقة السلطات الرسمية. وقد أطلق علي هذه المناطق عدة مسميات منها المستوطنات غير الشرعية Squatting ، المجتمعات العشوائية، مناطق الاستيطان التلقائي الهامشية أو القطاع غير الرسمي Informal Sector. (٢١)

وقد ساعد علي نشأة ونمو الإسكان غير الرسمي عدة عوامل منها ارتفاع أسعار الأراضي في المناطق والمدن المتمتعة بالمرافق وصعوبة توفير مساكن للأعداد الهائلة المطلوبة.

والبعض يرى أن نشوء هذا النوع من الإسكان في مصر يرجع أساسا إلي القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٤٠ الخاص بتقسيم الأراضي الفضاء المعدة للبناء حيث ترك المشرع مهمة تقسيم هذه الأراضي والبناء عليها للأفراد دون أن يلزم مسبقا المجالس البلدية والمحلية بوضع تخطيط عمراني متكامل لهذه الأراضي والتي تعتبر امتدادا طبيعيا للعمران والأسكان. (٢٧) ولم يقم المشرع بتعديل أحكام هذا القانون بل أصدر علي فترات زمنية متلاحقة القوانين أرقام ٢٥٩ لسنة ١٩٥٦ و٣٢ لسنة ١٩٥٨ و٢٩ لسنة ١٩٦٦ و١٣٥ لسنة ١٩٨١ بإعطاء الحصانة

والمشروعية لجميع المباني والتقسيمات التي تمت بالمخالفة لأحكام القانون ٥٢ لسنة ١٩٤٠ وبذلك لم يمكن المساس بالكتل السكنية العشوائية التي تحيط بجميع المدن. وصدر القانون رقم ٣ لسنة ١٩٨٢ متأخرا لأنه لم يعالج الظاهرة في وقت مناسب وعند نشأتها.

ويمتد القطاع غير الرسمي للإسكان في مصر في أغلب الأحيان علي الأراضي الزراعية التي تقع علي الحدود الخارجية للمدن الكبيرة مثل القاهرة والإسكندرية وأسيوط ونادرا ما يمتد علي الأراضي الصحراوية. ويمثل نقص المرافق والخدمات عاملا سلبيا رئيسيا. (٢٨) وتدل بيانات التعداد العام عام ١٩٧٦ علي أن هناك نحو ٥ر١ مليون وحده غير رسمية بنيت في مصر بين عامي ١٩٦٠ و١٩٧٦. وقد قدر أن مساهمة القطاع غير الرسمي للإسكان في الفترة من ١٩٦٦ - ١٩٧٦ قد بلغت ٧٨٪ من إجمالي الوحدات المشيدة في الوقت الذي لم يساهم فيه القطاع الخاص الرسمي في نفس الفترة سوى بنسبة ١٥٪ من الإضافات للرصيد السكني (٢٩) وقد بلغت الوحدات السكنية المبنية من الإسكان العشوائي في الفترة من ١٩٧٠ - ١٩٨١، ٨٤٪ في القاهرة ، و٩١٪ في بني سويف.(٣٠)

وقد شهدت هذه الفترة عملية طرد من المركز إلي الأطراف فقد سجلت أحياء القاهرة القديمة مثل بولاق والسيدة زينب والدرب الأحمر معدلات نمو سالبة تراوحت بين ٣ر٠٪ إلي ٢ر١٪ بينما كانت نسبة نمو الأحياء الواقعة علي الأرض الزراعية في محافظتي الجيزة والقليوبية تتراوح بين ٥ر٣٪ في إمبابة إلي ٤ر١١٪ في بولاق الدكرور و٢ر٨٪ في شبرا الخيمة.(٣١)

كما تشير الإحصاءات إلي فقدان القاهرة ٢٠٠ر٠٠٠ من سكانها

بينما اكتسبت أحياء الأطراف مليوني نسمة بين ١٩٦٠ - ١٩٧٦. وقد ساعد علي ذلك انتعاش نسبي لدخول بعض الأسر التي تقطن الأحياء القديمة وصاحب هذا الانتعاش هجرتهم إلي الدول النفطية. (٣٢) وتؤكد آخر الإحصائيات بأن مناطق الإسكان العشوائي في القاهرة وحدها تحتل ربع مساحة المباني المنتشرة داخل كردون المدينة ابتداء من عين شمس ومدينة نصر ومرورا بالدويقة وزينهم بمصر القديمة ثم حلوان.(٣٣)

هذا وقد اختلف أسلوب معالجة النخبة لهذه الظاهرة بين الاعتراف والمقاومة. ففي حين قامت الجهات الرسمية بإعطاء الصفة الشرعية لمناطق الإسكان غير الرسمي التي أنشئت في مصر قبل عام ١٩٦٦ والاعتراف بها ومدها بالمرافق والخدمات، (٣٤) وأقدمت علي تطوير بعض المناطق العشوائية كما حدث في حلوان عن طريق مشروعات مشتركة بين مصر والولايات المتحدة عام ١٩٧٩، (٣٥) فقد اتجهت في أحوال أخرى إلي إزالة التعديات كما حدث في منطقة البركة. وقامت وحدات الحكم المحلي وفقا لحكم المادة (٢٦) من القانون رقم ٤٣ لعام ١٩٧٩ بشأن نظام الحكم المحلي بإيجاد جميع الإجراءات الكفيلة بحماية أملاك الدولة العامة والخاصة وإزالة ما يقع عليها من تعديات بالطريق الإداري.

ب- زيادة في المساكن الجوازية (٣٦)

يقصد بذلك سكان المأوى الذي لا يرقى لأن يوصف بأنه مسكن ولذلك يسمونه بالمساكن القزمية. وقد ذكرت بعض الدراسات أن عدد المباني الجوازية قد زاد من ٤٠ ألف مبني عام ١٩٧٦ إلي نحو ١٤٤ ألف مبني عام ١٩٨٦. (٣٧).

والجدول رقم (٢٥) يوضح هذه الزيادة.

المحافظة	١٩٧٦	١٩٨٦	مقدار الزيادة	النسبة المئوية للزيادة
القاهرة	٦٤٦٥	٢٠٠١١	١٣٥٤٦	٪٢١٠
الإسكندرية	٥٩٢٤	١٣٦٩١	٧٧٦٧	٪١٣١
بور سعيد	٣٦٣٨	١٤١٢٦	١٠٤٨٨	٪٢٨٨
السويس	١٥٧٤	١٧٤٩	١٧٥	٪١١
القليوبية	٦٧٩	٣٦١١	٢٩٣٢	٪٤٣١
الجيزة	٢٧١٦	٧١٣٨	٤٤٢٢	٪١٦٣
سوهاج	٥٧١	١١١٤٤	١٠٥٧٣	٪١٨٥١
قنا	٢٢٢٣	٩٨١٢	٧٥٨٩	٪٣٤١
إجمالي	٤٠,٤٤٠	١٤٤,٣١٦	١٠٣٨٧٦	٪٢٥٧

المصدر : الأهرام الاقتصادي العدد ١٠١٧ يوليو ١٩٨٨.

ج -تدهور شديد في عديد من المناطق وتحولها إلي أحياء متداعية Slums.

وهي ظاهرة منتشرة في الأحياء السكنية القديمة. وتعاني معظم هذه المناطق من تدهور في حالة المرافق وسوء حالة ونوعية الوحدات السكنية إلي جانب ارتفاع الكثافة السكانية فيها. وينتظر أن يصل عدد الوحدات دون المستوى Sub-standard في مصر عام ٢٠٠٠ إلي ٥٨٩,٠٠٠ وحده.(٣٨)

د- استخدام المقابر والجبانات كمأوى

إن ظاهرة الإقامة في الجبانات هي إفراز لتراكمات أزمة الإسكان

التي دفعت آلاف الأسر للنزوح إلي مدينة الموتى عوضا عن مساكن الإيواء بعيدة المنال وذلك في إطار الحلول الذاتية لإيجاد مأوى والتي توصلت إليه الطبقات الدنيا في المجتمع. (٣٩) وقد ساعد علي ذلك وجود ٢٥٠٫٠٠٠ حوش في منطقة الجبانات ذات نمط بنائي يسمح باستغلالها للسكن، في حين أن عـــدد المدافن الكلي يبـلغ مـليوني مـدفن (٤٠)

وقد حدثت حركة نزوح ضخمة إلي مناطق الجبانات حيث بلغ عدد ساكني المقابر عام ١٩٦٠ ٨٠٫٠٠٠ نسمة (٤١)، ارتفع ليصل إلي ٩٧٫٢٨٦ نسمة عام ١٩٦٦، و ٣٥٠٫٠٠٠ نسمة عام ١٩٨٤. (٤٢) وهناك عوامل ساعدت علي هذا النزوح منها استكمال الجزر السكانية لخدماتها وهياكلها الاقتصادية والحضرية فأصبحت تمثل مدنا صغيرة داخل الجبانات ، وإنهاء عزلة مناطق الجبانات وإدراجها أكثر فأكثر في شبكة الطرق الحضرية السريعة علي إثر إنشاء طريق صلاح سالم ثم الأتوستراد بالإضافة إلي تيسير خطوط المواصلات العامة لخدمة سكان الجزر السكانية بالإضافة إلي إنشاء مناطق للمساكن الشعبية شمال منطقة الإباحية الفقيرة عام ١٩٦٦ لإيواء سكان من نزحوا من مناطق مخلتفة نتيجة للإخلاء الإداري وجزء من سكان عرب اليسار الذين نزعت ملكيتهم إثر إنشاء طريق صلاح سالم مما اعتبره البعض مباركة ضمنية من السلطات المسئولة نتيجة للعجز عن تقديم بدائل أخرى. وتعتبر جبانة باب النصر أكبر الجبانات من حيث عدد الأحواش المسكونة على الرغم من مساحتها المحدودة (٢٤ هكتارا) ويرجع ذلك إلي موقعها في وسط الكتلة السكنية التي تطوقها من جميع الجهات.(٤٣) وبشكل عام فإن الأحواش المشغولة بالسكان تتركز حول الجزر السكانية وفي المناطق الواقعة علي حدودها والمتداخلة معها (القادرية ، الإباجية، والتونسي

وعزبة البرقوقي) كما تلعب شبكة التغذية بالمياه دورا لا يستهان به في عملية تركيز الأحواش المقطونة.

ويجدر التنويه بأن النخبة قد طرحت فكرة نقل مقابر العاصمة خارج النطاق العمراني لارتباط تلك الفكرة بمشاريع إحياء وتجديد العاصمة القديمة، وأن هناك آراء معارضة لهذه الفكرة خاصة لوجود آثار ونماذج معمارية فريدة في عمارة المقابر لا مثيل لها في أقطار العالم العربي والإسلامي. (٤٤)

ختـــام :

استعرض هذا المبحث الأطر النظرية لتقويم السياسات العامة بشكل عام وهي النفقة والمنفعة والفاعلية والكفاءة والمساواه والاختبار الاجتماعي والمعايير الكمية والكيفية لتقويم سياسة الإسكان.

وفيما يتعلق بالمعايير الكمية ، فإن الموارد المخصصة لسياسة الإسكان من جملة الاستثمارات القومية لم تصل بعد لمعدل الاستثمار المستهدف للإسكان في الدول النامية.

وبتطبيق المعيار الكيفي يلاحظ أنه منذ ١٩٨٢ بدأ معدل إنشاء الإسكان الاقتصادي الذي يلائم الجماعة المستهدفة من محدودي الدخل يتحقق بأزيد مما كان مستهدفا وإن كان أسلوب توزيع وحدات الإسكان من هذا النوع قد أدي إلي توزيعها علي غير مستحقيها. ولم يتم الالتزام بالنسب المخصصة بالحالات المختلفة المستحقة لتلك الوحدات كما تحيزت النخبة للإسكان الحضري وتركت قضايا الإسكان في الريف دون مواجهة. وأدى انتشار سياسة التمليك وارتفاع القيمة الايجارية إلي تحويل الإسكان من خدمة إلي سلعة غالية الثمن لا يستطيع الحصول عليها إلا الفئات القادرة. ونتيجة لقصور سياسات الإسكان اتجهت الفئة غير القادرة لإشباع حاجتها للمأوى عن طريق مخالفة القوانين وبناء الإسكان غير الرسمي واتخذت من بعض الأماكن غير المخصصة أصلا للإسكان مسكنا لها.

هوامش المبحث الأول

(١) نجوى إبراهيم محمود ، البعد التوزيعي في السياسات العامة للإسكان في مصر ١٩٦٠ – ١٩٨٧، م٠س٠ذ ص ١٨٩٠

(٢) Myrette El Sokkari, op. cit p. 10.

(٣) Ibid, p. 31

(٤) John Waterbury, op. cit. p. 180.

(٥) Myrette El Sokkari, op. cit p. 1

(٦) أخبار اليوم ١٩٨٧/٨/٢٩٠

(٧) الأخبار ١٩٨٧/١١/٢٩٠

(٨) بيانات هذا الجدول مستقاه من الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، الكتاب الإحصائي السنوي، سنوات مختلفة٠ بالإضافة إلي بيانات وزير التخطيط مضبطة ١١ في ١٩٧٤/١٢/١٠، مضبطة ١٠ في ١٩٧٥/١١/٢٥، مضبطة ١٧ في ١٩٧٩/١/٨ وبيان وزير الإسكان مضبطة ٦٩ في ١٩٨٠/٤/١٤ وبيان رئيس الوزراء مضبطة ٧ في ١٩٧٧/١٢/٤٠

(٩) برنامج الحكومة مضبطة ٤ في ١٩٨٥/١١/٣٠ ، مرجع سبق ذكره٠

(١٠) في أحد الأبحاث الميدانية التي أجريت علي حي بولاق في الفترة من ١٩٧٨/١٩٧٦ لتصنيف الطبقات في المجتمع المصري وفقا لمعيار الدخل وجد أن دخل الطبقات الفقيرة يقل عن ٢٥ ج شهريا،

والطبقة المتوسطة من ٢٥ - ١٠٠ ج شهريا، أما الطبقة العليا فدخلها أكثر من ٢٠٠ج شهريا. انظر :

Andrea B. Rugh, Coping with Poverty in a Cairo Community (Cairo : papers in Social Science , 1979) p 35.

(١١) د. سامي عامر، ود. محمد طاهر، مرجع سبق ذكره، وانظر أيضا: نجوى إبراهيم، مرجع سبق ذكره، ص ١٩٠ .

(١٢) الفصل التشريعي الثاني، دور الانعقاد العادي الثاني، مضبطة ٦ في ٣ ديسمبر ١٩٧٧.

(١٣) المرجع السابق.

(١٤) مضبطة ٥٧ في ١٨ أبريل ١٩٨٣.

(١٥) مضبطة ٦ في ٣ ديسمبر ١٩٧٧، مرجع سبق ذكره.

(١٦) Goda Abdl Khalek, Robert Tignor, op. cit, p. 320.

(١٧) الأهرام الاقتصادي العدد ٩٨٨ ديسمبر ١٩٨٧، مرجع سبق ذكره.

(١٨) التعداد العام للإسكان والمنشآت ١٩٨٦، الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء (النتائج الأولية، أبريل ١٩٨٦).

(١٩) د. ميلاد حنا، أريد مسكنا، مرجع سبق ذكره ص ١١٣.

(٢٠) برنامج الحزب الوطني الديمقراطي ص ٨٤.

(٢١) مضبطة (٣) في ١٩٨٠/١١/١ ، مرجع سبق ذكره.

(٢٢) تقرير مجلس الشورى عن مشكلة الإسكان، مرجع سبق ذكره ص ٤٩ .

(٢٣) راجع التفاصيل في الفصل الرابع المبحث الأول.

(٢٤) Myrette El Sokkari, op. cit p. 30.

(٢٥) د. محمد عبد الباقي إبراهيم، المشاركة الشعبية في إسكان ذوي الدخل المحدود في مصر، مرجع سبق ذكره ص ٤.

(٢٦) شاهدان أحمد حسين شبكة، مرجع سبق ذكره، ص ٢٤.

(٢٧) عبد الغني عثمان، " وجهة النظر الأخرى في قضية الإسكان"، الأهرام الاقتصادي العدد ٨٢٠ في ١٩٨٤/١١/١ ص ٢٧.

(٢٨) شاهدان شبكة، مرجع سبق ذكره ص ٢٧ .

(٢٩) دراسةالسيــاسة القومية الحضرية، مرجع سبق ذكره ، ص-١ .

(٣٠) Abt Associates Inc, with Dames and Moore, Informal Housing in Egypt (Cairo: Central Agency for Public Mobilization & statistics, 1982) p.p. 1,61.

(٣١) د. جليلة القاضي، مدينة الموتى في القاهرة، ورقة بحث مقدمة للمؤتمر الدولي الثالث عشر للإحصاء والبحوث الاجتماعية والسكانية (المركز الـقومي للبحوث الاجتماعيـة والجنائية، ١٩٨٨) ص١٧ .

(٣٢) المرجع السابق ص ١٨.

(٣٣) الأهرام ١٩٨٩/١/١٠ ص ٣.

(٣٤) وذلك طبقا للقانون رقم ٢٩ لسنة ١٩٦٦ انظر :

MOHR/ U.S.Aid, Immediate action proposals for housing in Egypt (Cairo: June 1976) p. 63.

(٣٥) الأهرام ١٩٨٩/١/١٠ .

(٣٦) استخدمت أجهزة الإحصاء مصطلح " المباني الجوازية" تعبيرا عن المساكن أو المباني التي تسمى كذلك(تجاوزا). وقد تم تعريفها وفق ما ورد في التعداد بأنها " المباني غير العادية مثل الكشك والخيمة والعشة وما إليها". وتنشأ هذه المساكن من مخلفات المدن وتسود فيها أنماط الحياة غير المتحضرة.

(٣٧) د. ميلاد حنا، " سياسة الإسكان في أزمة "، الأهرام الاقتصادي العدد ١٠١٧ يوليه ١٩٨٨، ص ٣١ .

(٣٨) وزارة الإسكان ، السياسة القومية لمواجهة مشكلة الإسكان، مرجع سبق ذكره ص٤ .

(٣٩) محمود جاد ، التضخم الحضري وسكنى المقابر في مدينة القاهرة، رسالة ماجستير غير منشورة (جامعة القاهرة: كلية الآداب، ١٩٨٤.

(٤٠) جليلة القاضي، مرجع سبق ذكره ص ٥ .

(٤١) John Waterbury, op. cit., p. 184.

(٤٢) جليلة القاضي ، مرجع سبق ذكره ص ١٥، ص١٩ .

(٤٣) المرجع السابق ص ١٩.

(٤٤) حوار مع وزير التعمير والمجتمعات الجديدة ، الأهرام الاقتصادي ١٩٨٩/٥/٢٩ .

المبحث الثانى

الآثار السياسية والاجتماعية
لقصور سياسة الإسكان في مصر

مقـــدمـــــة :

ما الآثار الناتجة عن قصور السياسات العامة للإسكان علي العلاقة بين الفرد والسلطة من ناحية وعلاقة الفرد بالمجتمع من ناحية أخرى؟ هذا المبحث يجيب عن هذا التساؤل من خلال تناول أثر قصور سياسة الإسكان في مصر في الاستجابة لأحتياجات الجماعة المستهدفة من محدودي الدخل علي ظاهرتي العنف والمشاركة السياسية إلي جانب إبراز التداعيات الاجتماعية لهذا القصور وانتشار مجموعة من القيم التي تهدد بانهيار المعايير الأخلاقية للمجتمع.

أولا : الآثار السياسية:

هناك وعي متزايد بين النخبة في دول العالم الثالث عن القيمة السياسية لسياسة الاستثمار في مجال الإسكان منخفض التكاليف في الحصول علي التأييد السياسي والمحافظة علي الوضع القائم. فهي طريق فعال للتخفيف من حدة المعاناة لدى الطبقات الفقيرة نتيجة لإحساسهم المستمر بعدم المساواة الاقتصادية والاجتماعية وما قد ينتج عن ذلك من

عنف وتأثيرات سلبية علي المشاركة السياسية.

وتنقسم الآراء حول كيفية التعبير عن الشعور بالإحباط في حالة قصور تلك السياسة عن إشباع حاجات الفئة المستهدفة.

ا- أزمة الإسكان والعنف السياسي:

هناك عدد من الاتجاهات التي تفسر ظاهرة العنف، فهناك الاتجاه الوظيفي الذي يفسر العنف السياسي بوجود حالة اختلال وظيفي متعدد الوجوه في النظام السياسي تحد من قدرته علي الاستجابة للضغوط والمطالب التي تفرضها عليه بيئته الداخلية والخارجية. وهناك اتجاه سيكلوجي يربط العنف السياسي بظاهرة الحرمان النسبي وهو يعني وجود فجوة بين ما يتوقع المرء أن يحصل عليه وبين ما يحصل عليه فعلا. ويحدث العنف السياسي نتيجة لوجود حالة حرمان نسبي لأعداد كبيرة من المواطنين وكلما زادت حدة الحرمان النسبي زادت حدة أعمال العنف. (١)

أما عن علاقة العنف بالإسكان فقد رأي البعض أنه من الصعب تصور عدم اتخاذ الفقراء لموقف مضاد للحكومة التي سمحت باستمرار مستويات المعيشة المنخفضة. وأكد أوبرشل Obrschell عام ١٩٦٩ أن مثل هذا السلوك هو نتيجة تجاهل التوقعات المتصاعدة(٢) كما أن مانجن mangin أسس فكرته عام ١٩٦٧ علي افتراض أساسي بأن سكان الأحياء الفقيرة يعانون من ظروف معيشية سيئة ومصاعب أخرى اجتماعية واقتصادية يمكن أن تؤدي إلي الشعور بالإحباط وعدم الرضا مما يولد الشعور بالراديكالية والعنف. (٣)

في حين أنكرت دراسات أخرى الاتجاهات الثورية لدى الفقراء

وذكروا أنه في أحيان كثيرة أن المهاجرين إلي المدينة يتمتعون بصفات سياسية محافظة.(٤) وأثبتت الدراسات التي قام بها بروتس عام ١٩٧١ في سانتياجو، ورأى عام ١٩٦٩ في فنزويلا ، ووراينر عام ١٩٦١ في كلكتا ان كل ما يمكن إثباته بالنسبة لسكان الأحياء الفقيرة هو فقط شعورهم بالإحباط وعدم الرضا وليس العنف . لذلك فلقد أوصى كساسكو ١٩٦٩ بضرورة العمل علي صيانة وتحسين أحياء الفقراء بدلا من إزالتها. (٥)

وهناك تيار ثالث يرى أن تصنيف فقراء الحضر إلي محافظين أو ثوريين خاطئ وأنه يمكن تصنيفهم إلي مجموعتين : الأولى، تشمل المهاجرين الذين يعملون عملا منتظما ويتصرفون بحذر ولا يلجئون للعنف. وعلي الرغم من تمتع هذه الفئة بالأهمية الاقتصادية إلا أنها لا تتمتع بأية قوى سياسية. والمجموعة الثانية تتكون من الطبقة البروليتارية غير الكفء والعاطلة التي تعيش في مدن الصفيح والمستوطنات غير الشرعية. وقد أثبتت الدراسات التي أجريت في أفريقيا بأنهم من الممكن أن يشكلوا أقوى مصدر لعدم الاستقرار الحضري خاصة إذا تم تدريبهم وتنظيمهم، (٦) وإن كان لا يمكن استبعاد احتمال ظهور العنف في المستقبل من جانب تلك الفئات خاصة مع الاتجاهات الحالية في النمو السكاني والعمالة الصناعية. (٧)

والعنف هو أحد الأساليب للتغير السياسي والاجتماعي عندما لا توجد مسالك سلمية وفعالة للتغير.هذا المفهوم يثير الكثير من التساؤلات المتعلقة بالأيدلوجية السياسية وحدود قدرتها علي خلق وتعميق الرضاء العام وتعبئة المواطنين خلف النظام، وتساؤلات أخرى تتعلق بالسياسة العامة ومدى استجابتها للحاجات الأساسية للمواطنين.(٨) وفي

بحث أجراه أحد الباحثين علي ظاهرة العنف السياسي في مصر وفي تحليله لأسباب هذا الظاهرة، أشار إلي ضرورة التمييز بين الأسباب المباشرة التي تكون بمثابة المفجر لأحداث العنف وبين الأسباب الحقيقية والكامنة للعنف.(٩) وبأن ظاهرة العنف خلال فترة حكم الرؤساء عبد الناصر والسادات ومبارك ارتبطت بظروف الأزمة المجتمعية الممتدة التي أخفق النظام في التعامل معها بفاعلية وكفاءة ، وضعف قدرة الدولة علي توفير الحاجات الأساسية للمواطنين كالمسكن والتعليم والمواصلات.

وكانت أكثر فترات العنف السياسي في مصر النصف الثاني من السبعينات والنصف الثاني من الثمانينات والتي تصاعدت بعد أن اتبعت مصر سياسة الانفتاح الاقتصادي وأقدمت علي الصلح مع إسرائيل بالإضافة إلي التغيرات في علاقات وارتباطات مصر الخارجية والتي قادت إلي أزمة كان نتيجتها خلق المزيد من بؤر التوتر والانفجار في المجتمع. وقد تضافرت مشكلة الإسكان وغيرها من المشاكل المعيشية بالإضافة إلي المطالب والمصالح الفئوية الأخرى المتعلقة بالأجور والمكافآت والرعاية الصحية وارتفاع الأسعار وراء أحداث الشغب والتمردات المحدودة التي بلغت ١٣ حادثا في الفترة من ١٩٥٢ – ١٩٨٧ (٣ في عهد عبد الناصر و٦ في عهد السادات و٤ في عهد مبارك). وقام بأغلب تلك الأحداث العمال في كفر الدوار والمحلة وحلوان وشبرا الخيمة وبعض الجماعات الدينية وقوات الأمن المركزي. (١٠)

ويلاحظ طغيان عنصر الشباب في عضويتها وهو شباب ينتمي اجتماعيا في الغالب إلي الطبقة الوسطى التي أحبطت طموحاتها وآمالها وينتمي جغرافيا إلي الريف أو الأحياء الهامشية والصغرى في المدن، ومن ثم اصطدم بالواقع السياسي والاقتصادي والاجتماعي والقيمي في المدن

الكبرى، الأمر الذي عمق إحباطاته وجعله مادة خاما للعمل السياسي العنيف.

كما انخرطت بعض العناصر الهامشية في أحداث العنف الجماهيري وهي عناصر غير مندمجة في العملية الإنتاجية وتعاني الفقر المدقع، لذلك تكون مستعدة للانخراط في أعمال العنف السياسي والاجتماعي التي تتحدى النظام. وقد تزايد المهمشون في مصر خلال السبعينات، وذلك نتيجة للهجرة المستمرة من الريف إلي المدينة وعجز الجهاز الإنتاجي الخدمي في المدن عن استيعاب القادمين الجدد. ومن عاشوا علي حواف المدن وشكلوا أحزمة للفقر. (١١) ونظرا للظروف الاقتصادية والاجتماعية السيئة التي يعيش فيها المهمشون وزيادة الإحساس بالعزلة والاغتراب عن المجتمع فإنهم يشكلون مادة خاما للعمل السياسي. لذلك فإن الدعوات العنيفة والرافضة تنطلق من هذه الأحياء الهامشية.

وفي تفسير أحداث يناير عام ١٩٧٧ ذكر أحد الباحثين المصريين عن الذين انطلقوا بالآلاف يحطمون السيارات ويؤذون الناس، إن بعضهم يفتقدون الحب في بيوتهم ومدارسهم، ومساكنهم أضيق من أن توفر لهم الحد الأدني من حاجاتهم والمجتمع لا يبدى نحوهم من العطف بل ولا من الاهتمام ما هم جديرون به كمواطنين. (١٢)

ب- أزمة الإسكان والمشاركة السياسية:

يعرف مفهوم المشاركة السياسية بأنه نشاط اختياري يهدف إلي التأثير في اختيار السياسات العامة أو اختيار القادة السياسيين علي المستويين المحلي والقومي سواء كان هذا النشاط ناجحا أو غير ناجح ، منظما أو غير منظم، مستمرا أو مؤقتا. (١٣) ويمكن تعريف المشاركة

أيضا بأنها القيام بدور ما في العملية السياسية سواء اقتصر الدور علي التأثير أو امتد إلي الممارسة الفعلية.(١٤)

وتعني أزمة المشاركة السياسية عدم تمكن الأعداد المتزايدة من المواطنين من الإسهام في الحياة السياسية العامة لبلادهم وتحدث هذه الأزمة عندما لا تتوافر مؤسسات سياسية معينة يمكنها استعاب القوى الراغبة في تلك المشاركة.(١٥) كما تعني تلك الأزمة علي مستوى الأفراد أنهم غير منخرطين في العملية السياسية أو عازفون عن المشاركة في المؤسسات والتنظيمات السياسية المتاحة.

ومن أهم المؤشرات الكمية لهذه الأزمة تدني نسبة الناخبين في الاستفتاءات والانتخابات العامة مقارنة بالمجموع الإجمالي للناخبين، ومنها أيضا قلة عدد المنضمين لعضوية الأحزاب السياسية مما يكشف عن أزمة في المشاركة السياسية. فالمشاركة بالنسبة للنظام السياسي هي نوع من أنواع المساندة حيث إن المساندة هي المادة الخام التي تصاغ منها القرارات وهي الطاقة اللازمة لدفع النظام السياسي واستمراريته . والمساندة مرتبطة بمدى تعبير القيادة السياسية عن المطالب السياسية الجماهيرية، وبنظام الحكم كمجموعة من المؤسسات والقواعد المقبولة التي تحقق أولا إشباعا ، للمواطنين. والمساندة طبقا لديفيد إيستون إما مادية أو معنوية ، وطبقا لجابريل الموند أربعة أنواع المساندة المادية كدفع الضرائب ومستحقات الدولة، طاعة القوانين واللوائح، المساندة عن طريق المشاركة وأخيرا إعطاء الاهتمام للاتصال الحكومي واحترام السلطة. (١٦)

وقد اهتمت بعض الأدبيات بدراسة العلاقة بين الفقر والمشاركة السياسية ورأي البعض أن الفقراء بشكل عام الذين لم ينالوا قسطا وافرا من التعليم لا يعتقدون أن لديهم الفرصة للتأثير علي السلطات من

خلال المجهودات الفردية أو الجماعية. ومع ذلك فالتصويت كأحد مؤشرات المشاركة السياسية لا يرتبط بالأوضاع الاقتصادية والاجتماعية بشكل محدد. (١٧) ففي بوجوتا وكالي قفز تصويت الطبقات الدنيا من ٣١٪ عام ١٩٦٨ في انتخابات الكونجرس إلي ٦٢٪ عام ١٩٧٠. وفي خلال العامين المذكورين كانوا أقل من المناطق التي تقطنها الطبقات الوسطى والعليا. في حين ظهر العكس في انتخابات الرئاسة في تركيا أعوام ١٩٦٥، ١٩٦٩، ١٩٧٣ حيث صوت ٦٠٪ من المناطق التي يقطنها محدودو الدخل في اسطنبول وأنقره وأزمير وهذه النسبة كادت أن تتساوي مع المناطق الغنية في هذه المدن الثلاث بل إنها كانت أكثر من فئة أصحاب الدخول المتوسطة.(١٨) والسبب في عدم ارتباط التصويت بالأحوال الاجتماعية والاقتصادية بشكل محدد أو خطي هو أن هناك عوامل أخرى تؤثر علي العلاقة مثل الولاء للجماعة ووجود دوافع قوية وأهداف محددة وهو ما أدي إلي وجود مشاركة فعالة لدي محدودي الدخل في حضر أمريكا اللاتينية وتركيا والهند.

وبشكل عام فإن أغلب الدراسات التي تناولت موضوع المشاركة السياسة ركزت علي دور الدخل والتعليم والعمل. وبعض الدراسات اهتمت بمتغير تملك المسكن كمحدد رئيسي في المشاركة السياسة.(١٩) ويزداد وضوح هذه الظاهرة لدى قاطني المستوطنات غير الشرعية الذين استطاعوا بوسيلة أو أخرى أن يصبحوا مالكين للأرض أو المسكن بالأمر الواقع . ويصبح الدافع الرئيسي لديهم للعمل السياسي وجود الحاجة لإضفاء الشرعية علي الوضع القائم. وفي ليما - عاصمة بيرو - علي سبيل المثال كانت نسبة التصويت والاشتراك في الأحزاب أكثر ارتفاعا في المستوطنات غير الشرعية عن المناطق دون المستوى المؤجرة .(٢٠)

وأيضا في المدن التركية لم يختلف معدل التصويت في المستوطنات غير الشرعية بشكل كبير عن المناطق الاخرى في المدينة.

وقد أبرزت الأدبيات الغربية موضوع المشاركة السياسية في المستوطنات غير الشرعية ومدى تأثر تلك المجتمعات برجال الدين وخاصة في المجتمعات الإسلامية، وأنه في كثير من تلك المجتمعات مثل الفلبين يتصدر الزعماء الدينيون مقدمة المعارضة السياسية. (٢١) كما أشارت إلي رأي يخالف ما ذكر من قبل وهو أن التصويت في الدول النامية نادرا ما يمثل ساكني المستوطنات غير الشرعية، وذلك لإحجام العناصر الراديكالية داخل المتسوطنات غير الشرعية عن استخدام حقهم في التصويت إذا وجدوا أن جميع المرشحين يمثلون مراكز القوى الموجودة.(٢٢)

أما عن تداعيات مشكلة الإسكان علي المشاركة السياسية فتجدر الإشارة بأن تلك المشكلة ليست وحدها المسئولة عن السلبية السياسية، ولابد من دراسة الإطار العام الذي يجعل أمام المواطن في المجال السياسي ثلاثة اختيارات (باستثناء الفئة الواعية المشاركة وهي محدودة):

الأول : اللجوء إلي ممارسة السلوك الانتهازي أو المتقلب حيث يتحول الكثيرون من الدفاع عن عهد إلي الدفاع عن عهد آخر ومن الانتماء لحزب سياسي معين ثم التحول إلي حزب آخر مغاير في توجهاته. وبذلك يصبح رجلا لكل العهود.

والثاني : الانزواء والانسحاب من الواقع الاجتماعي والسياسي العام بحيث يصبح المواطن عازفا عن المشاركة في الحياة السياسية وقد يتنامى لديه الإحساس بالاغتراب، وقد يلجأ إلي الهجرة خارج الوطن هربا من

القهر النفسي والمادي.

والثالث : رفض الواقع الاجتماعي السياسي ومناهضته بشكل جزئي أو كلي وتدرج أشكال المناهضة من المناقشات السياسية الهادئة ومظاهر التعبير الأخرى السلمية وتصل إلي حد العنف السياسي.(٢٣) وحيث إن مشكلة الإسكان مشكلة حضرية ، تواجه محدودي الدخل وخاصة من الشباب فإنه يمكن التركيز علي ثلاثة متغيرات لبحث العلاقة بينها وبين المشاركة في الحياة السياسية.

١ - الإقامة : الواقع أن مصر عاشت فترة نمو حضري خلال الفترة ١٩٥٢ - ١٩٧٨ لكن ذلك لم يصحبه ارتفاع مماثل في مستوى المشاركة وذلك لأن النمو الحضري في مصر لم يكن ذاتيا وإنما وليد الهجرة الريفية للحضر ، وصحبه تركز الخدمات في القاهرة الكبرى والإسكندرية. وقد فرضت علي المواطن الحضري مشكلات وأعباء معيشية لم تمكنه من استغلال إمكانيات الحضر في الاهتمام والنشاط السياسي فضلا علي أنه لم يصاحب ذلك انتشار للأنماط السلوكية الحضرية بين المهاجرين الجدد إلي المدن.

لذلك فإنه غير صحيح أن المشاركة ترتفع في المدن عنها في الريف خاصة بعد أن غزت المناطق الريفية وسائل الاتصال الجماهيري وجعلت من السهل علي سكانها الانخراط في الحياة السياسية. والتحضر في مصر يأخذ صور نطاقات جغرافية، وأسلوب للحياة ، والمشاكل في المناطق الشعبية تختلف اختلافا ملحوظا عنها في المناطق الراقية. (٢٤) والحقيقة أن نسبة المشاركة في الريف تزيد وذلك بسبب العصبيات العائلية وقدره أجهزة الإدارة علي الحشد.

والجدول رقم (٢٦) يمثل عدد أعضاء مجلس الشعب الذين يقطنون

الأحياء الراقية في محافظة القاهرة مثل (الزمالك، المعادي، جاردن سيتي ومصر الجديدة.. الخ) والأعضاء الذين يقطنون الأحياء التي تعاني من مشاكل إسكانية مثل مبانٍ آيلة للسقوط، وإسكان غير رسمي ومقابر وجبانات (في الدرب الأحمر والبساتين ومنشأة ناصر والوايلي الخ ..) ويلاحظ الفرق الواضح بين الاثنين في الإقبال علي المشاركة عن طريق تولي المناصب العامة والسياسية (عضوية مجلس الشعب).

جدول رقم (٢٦) تصنيف أعضاء مجلس الشعب في محافظة القاهرة وفقا للأحياء التي ينتمون اليها (٢٦)

نوعية الأحياء	انتخابات ١٩٧٦	انتخابات ١٩٧٩	انتخابات ١٩٨٤
قاطنو الأحياء القديمة التي تعاني مشاكل إسكانية	١٤	١٠	١٩
قاطنو الأحياء الراقية	٥٨	٧٧	٧٦
إجمالي المقيمين في محافظة	١٤٣	١٥٧	٢١٢

المصدر : أسماء السادة أعضاء المجلس ، مطبوعات مجلس الشعب الأعوام ١٩٧٦، ١٩٧٩، ١٩٨٤.

٢ - **الدخل** : تشير معظم الدراسات إلي أن الدخل هو الذي يحدد معدل المشاركة.فكلما ارتفع الدخل ارتفع مستوى الاهتمام والانخراط السياسي. (٢٥) ولكن الواقع أن الأمر يتوقف أيضا علي إدراك الفرد لفاعلية دخله ولو كان محدودا في التأثير علي مجريات الأمور أي إدراكه له كمورد سياسي حقيقي. (٢٧) كما أنه ليس من المهم أن يرتفع

الدخل فقط، وإنما يجب أن يكون هذا الدخل كافيا لتغطية نفقات المعيشة من جانب ، ويكون الفائض في الدخل بل والدخل نفسه محررا من قيود التبعية التي يمكن أن تقيد استخدامه كمورد سياسي. ولدفع المشاركة السياسية يجب إعادة النظر في توزيع الدخول من ناحية وتحرير هذه الدخول من السيطرة من ناحية أخرى. وفي هذا تفسير لعزوف محدودي الدخل عن المشاركة الإيجابية في الحياة السياسية..

٣ - السن : الفكرة العامة أن السن كلما تقدم - حتى حد معين يصبح معوقا للحركة . والشباب أكثر الفئات التي لديها اهتمامٌ سياسيٌ ولكنها أقل الفئات مشاركة في التصويت وذلك طبقا للنتائج التي توصلت لها إحدى الدراسات التي تناولت ظاهرة المشاركة. (٢٨)

والمتغيرات الثلاثة السابقة بالإضافة إلي عجز النظام السياسي عن الاستجابة للمطالب السياسية للجماهير وقصوره في إشباع الحاجات الأساسية للجماعة المستهدفة يؤثر علي رغبة المواطنين في المشاركة. والجدول (٢٧) يوضح انعكاس مشكلة الإسكان علي المشاركة حيث يشمل الجدول الأقسام التي تعاني الأحياء فيها من مشاكل إسكانية.

وتوضح النظرة المقارنة للجدول المذكور أنه علي الرغم من زيادة عدد المقيدين في بعض هذه الأقسام في انتخابات ١٩٨٤ عنها في انتخابات ١٩٧٩، فإن عدد المشاركين بالفعل " الحاضرين" قد انخفض بشكل ملحوظ (فيما عدا قسم السيدة زينب) وهذا مؤشر علي تقلص المشاركة السياسية في تلك الأحياء، وإن كان هذا لا يعني بالضرورة أن ذلك مردوده للمشكلة السكانية فقط، وإنما يرتبط بأزمة المشاركة في مصر بشكل عام .

جدول (٢٧) بيان بعدد المشاركين في التصويت علي الانتخابات العامة لمجلس الشعب ١٩٧٩ ، ١٩٨٤ (محافظة القاهرة).

اللجان العامة	انتخابات ١٩٧٩		انتخابات ١٩٨٤	
	جملة المقيدين	جملة الحاضرين	جملة المقيدين	جملة الحاضرين
قسم البساتين	يتبع قسم حلوان (شياخة)		١٧,٢٠٩	٣,٦٨٨
قسم الخليفة	٣٨,٤٥٨	٢٠,٨٨٩	٤٢,٨٨٢	١١,٩١٦
قسم الدرب الأحمر	٢٨,٤٩٧	١١,٩٤١	٢٨,٢٠٢	٨,٩٣٧
قسم منشية ناصر	تتبع قسم حلوان (شياخة)		٦,٦٧٦	١,٧٨٣
قسم حلوان	٧٠,٩٠٩	٢١,٥٧٠	٥١,٦٩٠	١٤,٩٦٩
قسم السيدة زينب	٥٦,٨٦٧	١٥,٢٩٧	٥٩,٨٢٣	١٧,٢٢٦
قسم الجمالية	الرقيم غير مقيد ١٨,٤٨٩		٣٤,١٨٤	٨,٠٨٩
قسم باب الشعرية	٣٣,٥٢٢	١١,٤٣٠	٢٨,٧٥٧	٩,٨٤٣
قسم الظاهر	يتبع قسم الأزبكية (قسم)		٢٥,٥٤٦	٥,٩٤٤
قسم الأزبكية	٤٦,٠٣٤	١٢,٦٧٧	٢٣,٨٢٨	٤,٧٢٢
قسم عابدين	٥١,٢٢٣	١٠,٨٨٠	٣٥,٨٣٨	٧,٥٦٧
قسم الوايلي	٥٣,٤٨٥	١٢,٨٨٠	٤٢,٩٨٥	١٠,٦٢٣

المصدر : وزارة الداخلية ، محضر إجراءات الفرز باللجنة العامة

ثانيا : الآثار الاجتماعية

أثرت مشكلةالإسكان علي علاقة الفرد بالمجتمع. فالمسكن الجيد هو ضرورة اجتماعية وهو ليس مجرد مكان للإيواء بقدر ما هو ملتقى لعملية التنشئة الاجتماعية والصحية اللازمة لكل فرد. (٢٩) وقد ألقت المشكلة الإسكانية بظلالها علي مستويات ثلاثة: (٣٠)

١ - على المستوى الطبقي:

أفرز الوضع الإسكاني للمجتمع المصري قوي شرائية جديدة ذات إمكانات ضخمة نتيجة للتفاوت الواضح في توزيع الدخل وتطبيق سياسة الانفتاح الاقتصادي . وبذلك ظهرت شرائح اجتماعية وعناصر جنينية داخل المجتمع المصري علي استعداد لدفع المقابل النقدي المرتفع للمساكن فوق المتوسطة التي يبنيها القطاع الخاص. ومن هذه الفئات والشرائح الجديدة المصريون العاملون في الدول العربية النفطية وأصحاب المهن الحرفية، وأيضا هؤلاء الذين تمكنوا من خلال طرق غير مشروعة أو عن طريق استغلال المناخ الذي هيأته سياسة الانفتاح الاقتصادي من تكوين فئات متمايزة قادرة عن طريق المزايدة والمضاربة في سوق الإسكان علي امتلاك العديد من الوحدات السكنية الفاخرة أو احتجازها أو شراء العديد من أراضي البناء دون إقامة مبان عليها حتى تدر عليهم أرباحا في المستقبل نتيجة لارتفاع أسعارها .

٢ - وعلي المستوى الأسري:

من أخطر آثار أزمة الإسكان علي الأسرة حديثة التكوين أن أصبح أمام المقبلين عل الزواج أحد طريقين : الأول " المساكنة" وهو مصطلح أفرزته أزمة المساكن حيث يضطر المقبلون علي الزواج للإقامة مع أسرة الزوج أو الزوجة. وفي إحدى الدراسات الميدانية لمعرفة مدى

استجابة الأسرة لهذا الاتجاه تبين أن ٣٪ موافقون علي استضافة أبنائهم بعد الزواج في نفس السكن لارتفاع قيمة الايجارات. ووافق ١٠٪ منهم نظرا لقلة المساكن. وهناك من رفض هذه الفكرة (١٠٪ من إجمالي العينة) منعا للمشكلات وحرصا علي الحزية والاستقلال، بينما رفضها ٧٧٪ نتيجة لضيق السكن.(٣١)

والخيار الثاني كان الفشل وعدم إتمام الزواج وما ينتج عن ذلك من مشكلات أسرية بالغة الخطورة نتيجة عجز الطرفين عن إيجاد مسكن جيد يتسم بالاستقلالية والخصوصية.

٣ - وعلى المستوى القيمي :

أفرزت أزمة الإسكان نسقا قيميا أخذ يتعمق في ضمير المجتمع مع تصاعد الأزمة . فقد فرضت أزمة الإسكان في مصر علي الشباب بصفة خاصة أوضاعا قاسية من بينها الاضطرار إلي تأخير الزواج نظرا لعدم القدرة عل الحصول علي مسكن وقد ترتب علي ذلك في كثير من الأحيان الاضطرار إلى التخلي عن كثير من القيم الأخلاقية التي تنظم العلاقة بين الجنسين وقد أكدت إحدى دراسات الحالة في منطقة الدويقة للإيواء العاجل عن طبيعة السلوكيات والأخلاقيات في ظل أزمة الإسكان في المجتمع المصري والتي أدت إلي اقتراف الشباب لسلوكيات غير مقبولة. (٣٢)

وعلى الرغم من خطورة الآثار التي تتركها أزمة الإسكان على الشباب إلا أن هذه الظاهرة لم تحظ بالاهتمام المطلوب علميا وبحثيا في الدول النامية. وهناك بعض الدراسات التي تناولت الموضوع من بعض جوانبه وقد أثبتت أن الانحراف ظاهرة اجتماعية يساهم في خلقها الكثير من العوامل تتمثل في الفقر والأمية والاحتقان السكني كما تعمل علي التوتر النفسي خاصة لدى الشباب.

وفي دراسة متميزة عن كيفية تأثير الأحياء غير المخططة في الجزائر علي الشباب (٣٣) التي نمت نتيجة نمو السكان بشكل لا يتماشى مع نمو

إنجاز الوحدات السكنية مما أحدث خللا اقتصاديا واجتماعيا وسيكولوجيا، أثبتت الدراسة أن الشباب في تلك الأحياء أكثر عرضة للانحراف خاصة أن مولدات الانحراف متوفرة في هذه الاحياء وهي الضيق السكنى ، التسيب ، اضطراب الأسرة إلي جانب المعاناة من البطالة نتيجة للتسرب المبكر من المدرسة.

ولا تؤثر أزمة الإسكان فقط علي فئة الشباب، فقد تعمقت مظاهر التسيب والإهمال في ظل تلك الأزمة في مصر فتكررت ظاهرة انهيار العمارات الجديدة، وقام القطاع الخاص باستخدام مواد بناء مغشوشة بالإضافة إلي اقتراف العديد من المخالفات القانونية والهندسية وانتشار العديد من الشركات الوهمية في مجال الأراضي والجمعيات الخاصة بالمساكن.(٣٤) بالإضافة إلي انتشار الشعور بالإحباط الاجتماعي نتيجة لفشل المحاولات المستمرة للحصول علي مسكن مع الارتفاع المستمر في قيمة الوحدات السكنية خاصة بين هؤلاء الذين هاجروا للدول العربية النفطية من أجل هذا الهدف.

ونظرا لأن المسكن يلتهم الجزء الأكبر من الدخل الشهري للأسرة مع انخفاض هذا الدخل أصبح من أقوى مبررات خروج المرأة إلي ميدان العمل ومشاركة الزوجة في عملية الإنفاق.

وقد نوه النواب في مجلس الشعب لخطورة الآثار الاجتماعية التي تترتب علي مشكلة الإسكان حيث أشار العضو عبد القادر البحراوي إلي أن أزمة الإسكان تهدد حياة المواطن المصري وتقوض من أخلاق المجتمع وقيمه. (٣٥) وأكد العضو قباري عبد الله إلي أن أزمة الإسكان لا تمثل مشكلة إيواء فقط بل تمثل مشاكل أخلاقية وتربوية لابد من وضعها في الاعتبار قدر المستطاع.(٣٦) وتقدم العضو علوي حافظ باقتراح بمشروع قانون بمقاومة الفساد في استغلال أزمة الإسكان.(٣٧) بل إن صدور الأمر العسكري رقم ٤ لسنة ١٩٧٦ المنظم للعلاقة بين المالك والمتسأجر كان لشعور الحكومة باستغلال البعض لأزمة الإسكان مما أدى إلي تفشي ظاهرة التمليك وخلو الرجل والتأجير المفروش. (٣٨)

ختـــام :

مما سبق يتضح أن مشكلة الإسكان هي أحد أسباب أزمة المشاركة السياسية في مصر كما أنها تفسير جزئي لظاهرة العنف التي تتفجر بين الحين والآخر كتعبير عن مشاعر الإحباط التي تعاني منها فئات الشعب المختلفة وخاصة الشباب ومحدودي الدخل.

وبأن أزمة الإسكان أدت إلي تفشي مجموعة من القيم المنافية للأخلاق التي أحدثت اختلالا في المجتمع وارتبطت بالأزمة بعلاقة السبب والنتيجة ، فقد ظهرت نتيجة للأزمة كما أنها تسببت في تصاعدها واستمرارها. ولا شك أن تلك الآثار تنعكس وتؤثر علي علاقة المواطن بالسلطة حيث إن عجز النظام السياسي عن تلبية مطالب الجماهير وخاصة تلك المتعلقة بحاجاتهم الأساسية تثير قضية شرعية النظام السياسي ومدى تقبل وتأييد المواطنين له.

هوامش المبحث الثاني

(١) د. حسنين توفيق، " ظاهرة العنف السياسي في النظم العربية"، رسالة دكتوراه غير منشورة (جامعة القاهرة: كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، ١٩٩١) انظر أيضا:

Ted Rober Gurr, Why men Rebel (Princeton: Princeton University Press, 1970).

(٢) S. Drakakis, Urbanization, Housing & The Development Process op. cit. p. 35.

(٣) Hamish S. Murison, John P. Lea, Housing in Third World Countries, op. cit. p. 34.

(٤) Joan M. Nelson, Access to Power (N.J : Princeton University Press, 1979) p. 135.

انظر أيضا : Drakakis, op, cit, p, 36.

(٥) H. Murison, op. cit. p. 34.

(٦) Drakakis, op. cit. p. 37.

(٧) Ibid p. 38.

(٨) حسنين توفيق، ظاهرة العنف السياسي في مصر ١٩٥٢ - ١٩٨٧ ، في "النظام السياسي المصري: التغير والاستمرار " جامعة القاهرة : مركز البحوث والدراسات السياسية، ١٩٨٨) ص ٩١٧.

(٩) رجع السابق ص ٤٨.

(١٠) المرجع السابق ص ٣٧ .

(١١) د. محمد نور فرحات، " العنف السياسي والجماعات الهامشية"، ورقة مقدمة إلي ندوة العنف السياسي في الوطن العربي (منتدى الفكر العربي، ١٩٨٧) ص ١١٠.

(١٢) عزت حجازي ، الشباب العربي والمشكلات التي يواجهها، سلسلة عالم المعرفة العدد السادس يونيه ١٩٧٨ ص ١٦٦.

(١٣) Myron Weiner, Political Participation Crisis of Polit-ical Process in L. Binder, Crisis & Sequences in Political Development (Princeton: Princeton University press, 1971) p. 164.

(١٤) د. السيد عبد المطلب غانم، " المشاركة السياسية"، في د. علي الدين هلال / محرر، النظام السياسي (القاهرة: المركز العربي للبحث والنشر، ١٩٨٢) ص ٣٩.

(١٥) د. أسامة الغزالي حرب، "الأحزاب السياسية في العالم الثالث، مرجع سبق ذكره ص ٣٤.

(١٦) Gabriel Almond & G. Bingham Powel, Comparative Politics: A Developmental Approach (Boston: Little Brown & Company, 1966) p. 26.

(١٧) Joan M. Nelson, op. cit. 132.

(١٨) Ibid. p. 133.

(١٩) Samuel P. Huntington, Joan M. Nelson, No easy choice: Political Participation in Developing Countries (Cambridge, Massachusetts:

Harvard University Press, 1976) p. 83.

(٢٠) Ibid. p. 84.

(٢١) Drakakis, op. cit.p. 36.

(٢٢) Ibid,

(٢٣) د. السيد سلامة الخميس، "التعليم والمشاركة السياسية"، ورقة بحثية مقدمة للمؤتمر السنوى الأول للبحوث السياسية في مصر (كلية الاقتصاد: مركز البحوث والدراسات السياسية، ديسمبر ١٩٨٧) ص٢١.

(٢٤) د. السيد عبد المطلب غانم، المشاركة السياسية في مصر رسالة دكتوراه غير منشورة (جامعة القاهرة : كلية الاقتصاد، ١٩٧٩) ص٨٠ .

(٢٥) المرجع السابق ص ٧٨.

(٢٦) يشمل الجدول عدد المقيمين في داخل محافظة القاهرة بصفة دائمة فقط.

(٢٧) د. السيد عبد المطلب غانم، مرجع سبق ذكره ص ٧٨ .

(٢٨) المرجع السابق ص ٣٧١.

(٢٩) Wallace F. Smith, Housing The Social & Economic Elements (California: University of California Press, 1971) p. 3.

(٣٠) مني السيد حافظ عبد الرحمن ، أزمة الإسكان كمشكلة اجتماعية عواملها وآثارها، رسالة ماجستير غير منشورة (جامعة عين شمس : كلية الآداب / اجتماع، ١٩٨٤) ص ٣٣١ ، ص ٣٤٥.

(٣١) المرجع السابق ص ٣٣٦.

(٣٢) المرجع السابق ص ٣٣٨ .

(٣٣) علي بوعناقة، الأحياء غير المخططة وانعكاساتها النفسية الاجتماعية علي الشباب : دراسة ميدانية مقارنة في مدينة جزائرية، المستقبل العربي ، العدد ١٤٥ (مارس ١٩٩١) ص ٩٩ ، ص ١٠٢ .

(٣٤) محمود عوده، السيد الحسيني، "الأبعاد الاجتماعية لمشكلة الإسكان في مصر"، ورقة مقدمة للجنة دراسة مشكلة الإسكان في مصر (جامعة عين شمس، ١٩٨٤) ص ١٤.

(٣٥) الفصل التشريعي الثاني، دور الانعقاد العادي الثاني، مضبطة(١٩) في أول يناير ١٩٧٨.

(٣٦) الفصل التشريعي الثاني ، دور الانعقاد العادي الثالث، مضبطة (٢٣) في ٢٨ فبراير ١٩٧٩.

(٣٧) الفصل التشريعي الثاني، دور الانعقاد العادي الثالث، مضبطة (٤٣) في ١٩٧٩/٣/١٧.

(٣٨) الفصل التشريعي الثاني، دور الانعقاد العادي الأول، مضبطة (٩) في ٢٧ ديسمبر ١٩٧٦.

المبحث الثالث

سياسة الإسكان والتغير السياسي

مقـــدمـــة

من أهم التغيرات التي حدثت علي الصعيد السياسي المصري خلال حقبة السبعينات التغير الأيدلوجي من الاشتراكية كعقيدة سياسية إلي التوجه الأيدلوجي الذي أطلق عليه مصطلح الانفتاح الاقتصادي حيث سادت العلاقات الاقتصادية الرأسمالية. ولم يتم التحول الأيدلوجي بشكل صريح مما أدى إلي حدوث صراع حاد في القيم السياسية وأثر ذلك تأثيرا واضحا علي عملية صياغة السياسات العامة. كما برز عامل آخر علي الصعيد السياسي يفترض أن يكون له تأثير علي تلك الصياغة وهو تحول النظام السياسي من نظام الحزب الواحد إلي التعددية الحزبية.

لذلك فإن هذا المبحث سيتعرض لأثر التغير السياسي علي السياسات العامة التي تطبقها الحكومة في خلال الفترة محل البحث من خلال ثلاثة محاور:

الأول : دراسة أمبيريقية تحليلية للعلاقة بين السياسات العامة والنظم السياسية لتحديد أثر التغير في النظم السياسية كمحدد للسياسات العامة.

والثاني : يتناول المكانة التي تحتلها سياسة الإسكان في منظومة السياسات العامة والتي تتحكم الأيدلوجية السياسية للنظام وتوجهاته

الفكرية في تحديد أولوياتها.

والثالث : دراسة مقارنة بين سياسة الإسكان وسياستي الصحة والعمالة علي اعتبار أنهما من أكثر السياسات تأثيرا وتأثرا بسياسة الإسكان.

أولا : السياسات العامة والنظم السياسية

يرتبط تطور الاهتمام بالسياسات العامة بالاهتمام بالبحث عن أسس واقعية للمقارنة بين النظم السياسية، وذلك اعتمادا علي المخرجات. وقد برز اتجاهان لتفسير التنوع والاختلاف بين مخرجات النظم السياسية، يرى الاتجاه الأول أن التنوع في النظم السياسية ليس السبب الرئيسي في اختلاف المخرجات بمعنى أن سمات النظام السياسي ليست " المتغير الأصيل" الذي يفسر التنوع في السياسات العامة وأن هناك متغيرات أخرى يجب وضعها في الاعتبار. بينما يرى الاتجاه الثاني أن النظام السياسي هو المتغير الأصيل الذي يفسر اختلاف المخرجات.

وموضوع العلاقة بين النظم السياسية والسياسات العامة يطرح عدة تساؤلات وهي :

أ - هل النظم السياسية المتماثلة في مؤسساتها أو توجهاتها الأيدلوجية تنتج بالضرورة نفس السياسات العامة؟

ب - وهل ممكن لنظم سياسية مختلفة أن تؤدي إلي نفس السياسات العامة؟

ج - هل يؤدي التغير في شكل النظام السياسي - المؤسسات أو التوجه الأيدلوجي - بالضرورة إلي إحداث تغير في السياسات العامة؟

بمعنى آخر هل يمكن أن تكون معرفة النظم السياسية بمثابة خريطة تحدد عليها السياسات العامة؟ وما الدور الذي يلعبه المتغير السياسي

وغيره من المتغيرات كمحددات للسياسات العامة؟

لقد اهتمت بعض الأدبيات الغربية بدراسة أثر "المتغير السياسي" في صياغة جدول أعمال السياسة العامة؟ في حين قام البعض الآخر بإبراز أهمية المتغيرات الاقتصادية والبيئية والاجتماعية كمحددات للسياسات العامة .(١)

فنظرية التحليل النظمي لديفيد أيستون تعتبر السياسات العامة بمثابة مخرجات أو استجابات النظام السياسي للمدخلات (الضغوط والمؤثرات) الصادرة إليه من البيئة.(٢) هذه السياسات قد تحدث تغيرا في البيئة وفي النظام السياسي ذاته. وهكذا توجه نظرية النظم الباحث إلي دراسة تأثير الظروف البيئية وخصائص النظام السياسي علي محتوى السياسات العامة ثم تأثير هذه الأخيرة علي البيئة والنظام السياسي.

ويرى روبرت داهل أن السياسات العامة تتأثر بالمتغير الاقتصادي سواء كان ذلك يتعلق بمستوى التنمية الاقتصادية والاجتماعية أو بسمات النظام الاقتصادي والاجتماعي. وبأن سمات النظم السياسية لها أثرها الضعيف علي السياسات الحكومية بوجه عام. كما أن داي أعطي تفسيرا اقتصاديا لاختلاف السياسات وأكد أن المتغيرات الخاصة بالنمو الاقتصادي (التحضر، التصنيع، التعليم والدخل) لها تأثير أكبر من سمات النظام السياسي في التأثير علي السياسات العامة في الولايات المتحدة الأمريكية.(٣) وأبرزت بعض الدراسات المقارنة في الولايات المتحدة بأن المتغيرات الاجتماعية والاقتصادية لها أثر أكبر من المتغيرات السياسية علي مستويات الإنفاق والخدمات المقدمة. لذلك فلقد نادى داي بضرورة تنحية فكرة ضرورة تغير النظام السياسي من أجل تغير السياسات العامة.(٤)

كما قام كل من ريتشارد داوسون Richard E. Dawson وجيمس روبنسون James A. Robinson بالبحث في العلاقة بين بعض المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية (الدخل ، التحضر والتصنيع) ومستويات مختلفة من المنافسة الحزبية، وبين تسع سياسات عامة تتعلق بالرفاهة وقد فشلا في إيجاد دليل علي أن النظم السياسية التنافسية تكرس موارد للوظائف الخاصة بالرفاهة أكثر من النظم غير التنافسية عند نفس المستوى من النمو الاقتصادي. لذلك فلقد تشككوا في وجود علاقة بين المتغير السياسي (التنافس بين الأحزاب) - والتي اعتبرها كثير من علماء السياسة عاملا مؤثرا - والسياسات العامة. (٥)

وقد تصور البعض أن اعتبار المتغيرات الاقتصادية أو البيئية أكثر أهمية في تفسير السياسات العامة هو اتجاه إلي حد ما يسيء إلي العلوم السياسية، بينما أكدت وجهات نظر أخرى أكثر توازنا بأن العلوم السياسية تستمد أهميتها فيما تسعى إليه من تفسير للسياسات العامة وليس في تحديد مدى أهمية المتغيرات السياسية في تحديد مخرجات السياسة. (٦).

وعلي الصعيد الآخر أبرزت الأدبيات التقليدية للسياسة الأمريكية أهمية المتغير السياسي وأوضحت أن سمات النظام السياسي وخاصة متغير النظام الانتخابي (المنافسة الحزبية والمشاركة الانتخابية) لها تأثيرها الهام علي محتوى السياسة العامة. ورأي كل من وينترز R.F.Winters وفراي B. Fry (٧) أنه بينما تحدد المتغيرات البيئية مستويات الإنفاق فإن المتغيرات الخاصة بالنظم السياسية تحدد تخصيصها. ووجد إيرا تشاركنسكي أنه بالنسبة لبعض أنواع المخرجات مثل سياسات التعليم والرفاهة فإن العامل السياسي هو متغير تفسيري

هام. (٨) وقام كل من أنتوني كينج والكسندر جروث بتفسير الاختلاف بين السياسات نتيجة لاختلاف الثقافة السياسية.(٩).

وركز ريتشارد هوفربرت علي السلوك الإنساني في صنع السياسات واهتم بدور النخبة وسلوك القادة السياسيين كمحدد هام في تحديد الإنفاق والخدمات العامة. (١٠) وشاركه في هذا الاتجاه دوجلاس بولتر الذي طالب بالتركيز علي دراسة دور الأفراد والجماعات في صنع السياسة العامة علي أساس أن الاتجاهات السائدة في تحليل السياسات العامة لا تمكن من معرفة لماذا لا تتبنى الدول ذات النظم السياسية والاجتماعية المتشابهة وذات الموارد الاقتصادية المتماثلة نفس السياسات العامة أو علي الأقل سياسات عامة متشابهة. (١١)

والأدبيات التي تناولت بالدراسة النظم السياسية كمحدد للسياسات العامة عديدة ومتنوعة. وقد بنيت هذه الدراسات علي مجموعة من المتغيرات لتوضيح وجود تلك العلاقة من عدمها منها آليات صنع السياسة ، سلوك النخبة والثقافة السياسية، مجالات الاهتمام والمجموعات المستفادة إلي جانب البحث عن وجود علاقة بين الأنظمة السياسية المختلفة وكفاءة أداء السياسات العامة ويمكن تناولها جميعا علي النحو التالي:

١ – الدراسة المقارنة التي أجراها سميث (١٢) علي النظم السياسية في كل من إنجلترا وأمريكا وكندا وفرنسا والمانيا وهي جميعها نظم ديمقراطية أبرز فيها أنه ليست جميع النظم السياسية المتشابهة تعمل بنفس الآليات لتؤدي إلي سياسات عامة متشابهة فالنظم الرئاسية تتمتع بقوة السلطة التنفيذية والنظم البرلمانية مبنية علي مفهوم مسئولية الوزارة أمام البرلمان. بل إن قدرة السلطة التشريعية علي ممارسة السيطرة

الحقيقية علي السلطة التنفيذية تختلف أيضا في هذه النظم ففي حين أمسكت الحكومة بزمام المبادرة في كل من بريطانيا وألمانيا، فقد هددت الجمعية الوطنية والنواب في الجمهورية الثالثة والرابعة في فرنسا حكومة الائتلاف الضعيفة بتصويتهم بسحب الثقة منها.

وهذا ينطبق أيضا علي النظم الحزبية، وهنا تذهب أغلب الأدبيات إلي أن نظام الحزبين يتفق مع القدرة علي توفير الاستقرار وذلك من منطلق تمثيل مصالح الأغلبية وإمكانية طرح مطالب محددة وبالتالي سياسات معينة يمكن الاتفاق حولها، أما في النظم الديمقراطية التي تملك نظاما حزبيا تعدديا يتسم بالتجزئة فإنه يصعب توفير هذه الغالبية (١٣)

٢ - وهناك محاولات لربط السمات الهيكلية للأنظمة السياسية المتشابهة بالاختيارات التي تطبقها. وإحدى هذه المحاولات صنفت النظم السياسية الديمقراطية علي أساس متغيرين. الأول سلوك النخبة والثاني الثقافة السياسية للنخبة والعامة وذلك لتوضيح العلاقة بينهما وبين السياسات العامة المتبعة علي المستوى القومي.(١٤) وقد قصروا التحليل علي دول متقدمة لعزل التأثيرات الاجتماعية والاقتصادية عن النتائج. وقد توصلت الدراسة إلي أن سياسة إعادة التوزيع ترتبط بنظام سياسي يتمتع بنموذج متجانس من المطالب وبنظام متجانس لاتخاذ القرارات تشترك فيه المجموعات السياسية المختلفة ويتسم بالتعاون والتوفيق (مثال علي ذلك السويد).

أما النظام السياسي الديمقراطي الطارد والذي يتميز بالنخبة المتنافسة والثقافة السياسية المجزئة والموجودة في النظام البرلماني التقليدي الذي يتكون من الحكومة والمعارضة فيتميز بالسياسة التوزيعية (مثال: فرنسا) والنظم الديمقراطية الجاذبة التي تتميز بنخبة متنافسة

وبثقافة سياسية متجانسة، تؤدي فيها المطالب المتجانسة وهياكل صنع القرار المجزئة إلي تفضيل السياسات التنظيمية الذاتية (مثال : أمريكا وإنجلترا). (١٥)

٣ – وهناك دراسات أخرى ربطت بين طبيعة النظم السياسية والمجالات التي تحظى بالمساندة والمجموعات المستفادة وبين بعض السياسات المتبعة فأبرزت أن النظم الديمقراطية تعطي الأولوية لبرامج التنمية الريفية والإسكان منخفض التكاليف والصحة العامة والتعليم العام وتتبع سياسة إعادة التوزيع. والوضع العكس يسود في النظم السلطوية التي تتبنى السياسات التنظيمية. وهنا تجدر الإشارة إلي الدراسة التي تناولت العلاقة بين الأنظمة السياسية في أمريكا اللاتينية والسياسات العامة المتبعة (١٦)والتي فرقت بين ثلاثة أنواع :-

الأول : النظام السلطوي البيروقراطي وتسود فيه السياسات التنظيمية.

الثاني : النظام الديمقراطي الليبرالي وتسود فيه سياسات إعادة التوزيع.

الثالث : النظام الديكتاتوري والحاكم هو الفاعل السياسي الذي يحدد من يحصل علي ماذا ومتى وكيف؟ وتسود فيه السياسات التوزيعية والرمزية. (١٧)

٤– وتناولت بعض الأدبيات العلاقة بين الأنظمة السياسية ومدى كفاءة أداء السياسات العامة المطبقة ومنها الدراسة التي حاولت البحث في مدى العلاقة بين النظم السلطوية والعسكرية وتحقيق سياسات اقتصادية فعالة تأسيسا علي التجارب الناجحة في تايوان وكوريا الجنوبية وأسبانيا وأندونيسيا. (١٨) وقد ثبت عدم صحة الربط بين الاثنين باستقراء

نماذج لسياسات اقتصادية ناجحة في ظل حكومات ديمقراطية منها أستراليا. بل يمكن إضافة ثلاث تجارب لدول مرت بتجربة الحكومات الديمقراطية والسلطوية وهي بنما وبيرو وشيلي. وقد حققت بيرو على سبيل المثال في ظل حكم مدني ١٩٦٠ - ١٩٦٧ معدل ناتج قومي سنوي ٥ر٦٪ بينما انخفض هذا المعدل في ظل فترة حكم عسكري من ١٩٦٨ - ١٩٧٨ إلى ٩ر٣٪.

والخلاصـة :

أن استعراض الدراسات السابقة يؤكد أن محاولة فهم الاختلاف بين السياسات يجب ألا يقتصر علي دراسة العلاقة بين النظم السياسية والسياسات العامة المتبعة، وبأن التحليل السياسي يجب أن يتناول العلاقة بين البيئة والنظام السياسي والمخرجات السياسية. ولفهم التغير والثبات في السياسة لابد من معرفة النظام السياسي من الداخل والفاعل الحقيقي في عملية صنع القرار والشبكة المؤسسية التي تتفاعل مع نظام صنع القرار والأطر السياسية والاقتصادية والاجتماعية والتأثيرات الخارجية التي يعمل في ظلها النظام السياسي.

ولتطبيق ذلك علي موضوع البحث فإن فهم التغير والتطور الذي طرأ علي سياسة الإسكان ليس مرتبطا بعامل واحد بل بمجموعة عوامل مترابطة ومتداخلة منها التغير الأيدلوجي، والتغير في النخبة الحاكمة وفي أوزان القوى السياسية المختلفة سواء كانت رسمية أو غير رسمية محلية أو خارجية مع عدم إغفال أهمية المتغير الاقتصادي ومرحلة النمو الاقتصادي.

ثانيا : الإسكان ومنظومة السياسات العامة

تتشابك السياسات العامة في منظومة متكاملة. وتنبع أهمية دراسة العلاقة بين سياسة الإسكان وغيرها من السياسات كأحد مجالات الدراسة المقارنة في حقل السياسات العامة ولأنها مسألة تتعلق بشرعية النظام وسعيه لإشباع الحاجات الأساسية للمواطنين.(١٩)

وتلعب الأيدلوجية السياسية للنظام أو توجهاته الفكرية دورا هاما في تحديد أولويات تلك المنظومة. لذلك فمن الأهمية بمكان التعرف علي

الأيدلوجية الرسمية السائدة في مجتمع ما لأن السياسية العامة في أحد معانيها هي الجانب التطبيقي للأيدلوجية.(٢٠) فالنظام الرأسمالي يختلف عن النظام الاشتراكي في تحديد دور الدولة وعلاقتها بالقطاع الخاص ويؤثر علي المجالات المختلفة للاستثمار. فمن الناحية النظرية يفترض في النظام الرأسمالي التزام محدود من جانب الدولة بالإسكان منخفض التكاليف. أما المسلك الاشتراكي فتتولى الدولة المسئولية الكاملة لتحسين ظروف المعيشة وخاصة للطبقة العاملة. (٢١) لذلك فإن تحديد أولويات الحاجات الأساسية وغيرها من الأهداف في الأساس عملية سياسية.(٢٣)

ولا شك أن البعد الاقتصادي يلعب أيضا دوره المؤثر. حيث ترى بعض الأدبيات أنه نتيجة لندرة الموارد فإن الإنفاق علي أحد المجالات يكون علي حساب حرمان إشباع حاجات أساسية أخرى قد تتساوى أو تتعاظم أهميتها. فالتركيز في الإنفاق العام علي الإسكان يترتب عليه حرمان حاجات أساسية أخرى كالغذاء والصحة والتعليم، بينما ترى وجهة النظر المعارضة أن اهتمام الدولة بالإسكان هو أيضا اهتمام بإشباع الحاجات الأساسية الأخرى للمواطنين حيث إن السكن الملائم يسهم في الارتفاع بمستوى صحة السكان ويخلق فرص عمل جديدة سواء في صناعة البناء أو في الخدمات التابعة لها، ويرفع من قدرة الأفراد الاستيعابية للتعليم ويؤدي في النهاية إلي زيادة الإنتاج القومي والارتفاع بمستوى المعيشة العام.

لذلك فلقد تحدث جريبلر Grebler عام ١٩٧٣ عن المنفعة الاجتماعية العالية لبرامج إسكان ذوي الدخول المنخفضة عن طريق إعادة توزيع الدخول وتناقص الأمراض وتقليل إحساس فقراء الحضر بعدم المساواة

السائد في الحياة الحضرية إلي جانب ازدياد فرص العمالة خاصة في صناعات البناء. (٢٣) وربط تشارلز إبرامز ١٩٦٦ بين طريقة معيشة الجماعات منخفضة الدخل وانخفاض المستوى الصحي حيث أبرز أن هذه البيئة صالحة لانتشار عدة أمراض معدية.

كما أن مشكلة الإسكان يمكن أن تصبح بيئة صالحة لبعض الأمراض الاجتماعية كالجرائم والدعارة ومظاهر أخرى للانحراف الاجتماعي. هذا الاتجاه أيده علماء البيئة في العشرينات المنتمون لمدرسة شيكاغو أمثال ماكينزي وبارك وبرجس فهم يفسرون السلوك الاجتماعي تفسيرات بيئية.(٢٤) وبالتالي فإن هناك علاقة تأثير وتأثر بين سياسات الإسكان وغيرها من السياسات العامة الأخرى، وتصبح دراسة تلك العلاقة من الأهمية بمكان في مجال الدراسة المقارنة في السياسات العامة.

لقد اهتمت هذه الدراسة بإبراز الأولوية التي يحتلها الإسكان في جدول الأعمال السياسي ونسبة الاستثمارات التي رصدت له في الموازنة العامة. والسؤال المطروح هو أين يقف الإسكان في قائمة الحاجات الإساسية لدي النخبة الحاكمة المصرية ؟؟

إن متابعة الوثائق السياسية وتصريحات المسئولين خلال الفترة محل البحث تؤكد بأن مشكلة الغذاء تأتي علي قمة المشاكل التي تواجه الحكومة المصرية. وقد ظهرت بوادرها في مصر أواخر الستينات وأوائل السبعينات حيث انخفض معدل نمو الإنتاج في السبعينات إلي نحو ٢ر٦٪ سنويا بينما زاد معدل نمو الاحتياجات الغذائية إلي نحو ٥٪ مما أدي إلي ازدياد الواردات الغذائية بمعدل ١٢٪ سنويا . (٢٥)

وقد أدت سياسة الانفتاح الاقتصادي إلي زيادة كبيرة في الاستهلاك

نتيجة التوسع المتزايد في استيراد السلع الاستهلاكية الذي صاحب هذه السياسة وما أتاحته من فرص عمل جديدة بأجور مرتفعة توجه نسبة كبيرة منها وخاصة لدى فئة العمال إلي إشباع حاجاتهم من السلع الغذائية. فزادت الواردات الغذائية من ٣٨٧٧ ألف طن متري إلي ٩٣٢٦ ألف طن متري خلال أعوام ١٩٧٤ - ١٩٨٧ علي التوالي. وكذلك ارتفع حجم المعونات الغذائية من الخارج من ٦١ ألف طن متري إلي ١٩٧٧ ألف طن متري خلال الأعوام ١٩٧٤ /١٩٧٥ - ١٩٨٧/١٩٨٦ وذلك لتغطيةالفجوة الغذائية التي قفزت في مصر من ١٥٠ مليون دولار عام ١٩٦٠ إلي ١٨٤ مليون دولار عام ١٩٧٠ ووصل هذا الرقم ٣٨٠٠ مليون دولار مع نهاية الخطة الخمسية الثانية في عام ١٩٨٧/١٩٨٦. (٢٦)

لذلك فلقد تصدرت مشكلة الغذاء قائمة أولويات النخبة في الفترة محل البحث. ففي الفترة من عام ١٩٧٤ - ١٩٧٩ أعطى برنامج الحكومة أولوية لثلاث قضايا رئيسية وهي الأمن الغذائي - مشكلة الإسكان والمرافق - مشكلة النقل والمواصلات. ويلاحظ في برنامج الحكومة عام ١٩٨٠ استمرار تصدر قضية الأمن الغذائي علي قائمة الأولويات حيث خصص أكثر من خمس الموازنة الاستثمارية للأمن الغذائي وحده . واختفاء مشكلة المواصلات من تصدر قائمة الأولويات. وجاء ترتيب الإسكان في بيان الحكومة بعد التعليم والبحث العلمي والرعايةالصحية. (٢٧)

وفي أول بيان للحكومة بعد تولي الرئيس مبارك للحكم أعطى التعليم أهمية خاصة كحاجة أساسية لجميع المواطنين، وخصص له في الموازنة العامة ٨٧١ مليون جنيه وهي أعلي موازنة في تاريخ التعليم في مصر. ثم جاء ترتيب الإسكان والمرافق فالخدمات الصحية. (٢٨) وركز بيان

الحكومة عام ١٩٨٢ علي ضرورة الحد من الزيادة الكبيرة في قطاع الخدمات علي حساب القطاعات السلعية مع تزايد الاهتمام بالبعد الاجتماعي للتنمية، فاهتم البيان بالعمل علي إصلاح التعليم وتحديثه، واعتبار الإسكان مشكلة قومية أولي، مع زيادة ملحوظة في استثمارات القطاع الصحي .(٢٩)

وفي بيان ١٩٨٤ ركزت الحكومة علي الإنتاج السلعي لتوفير الغذاء، واهتمت بتوفير البنية الأساسية مع تطوير ودعم الخدمات التعليمية والصحية مع التركيز علي خدمات الإسكان والصرف الصحي ومياه الشرب.وفي التشكيل الوزاري تم فصل الإسكان عن التعمير والمجتمعات الجديدة، كما قسم التعليم إلي قطاعين هما التربية والتعليم والتعليم العالي وهذا يعكس أحد أبعاد اهتمام النخبة بقضايا الإسكان والتعليم.(٣٠)

وفي بيان ١٩٨٥التزمت الحكومة بتوفير الغذاء للسكان الذين يزيدون سنويا مما يقرب من مليون وربع مليون نسمة وتحقيق معدلات أكبر في قطاع الإسكان وخاصة الإسكان الشعبي والمضي في إحداث تطوير جذري في التعليم والانتهاء من عملية إعادة بناء المرافق الأساسية علي مستوى الدولة، مع استمرار الالتزام بتوفير الرعاية الصحية. (٣١)

وتمثلت استراتيجيةالحكومة في بيانها ١٩٨٦ في مواجهة المشكلة السكانية وإصلاح النظام التعليمي بما يحقق تصفية أمية القوى الشابة العاملة والوفاء باحتياجات المجتمع من التخصصات والمهارات ثم الرعاية الصحية التي تكفل الترابط بين الطب الوقائي والعلاجي، وتقديم المزايا العينية للفئات محدودة الدخل كالإسكان الاقتصادي.(٣٢)

تلك كانت الأولويات كماجاءت في بيانات الحكومة في الفترة محل البحث، أما عن لغة الأرقام التي تترجم الأهمية النسبية للحاجات

الأساسية في شكل حجم الاستثمارات المخصصة لكل منها في الآتي :

بالنسبة لمشروعات الأمن الغذائي والتي شملت التوسع الرأسي والأفقي في مجال الزراعة وتنمية الثروة الحيوانية وإنشاء المزارع السمكية فقد ارتفعت الاعتمادات المدرجة لهذه المشروعات من ٨١ مليون جنيه عام ١٩٧٧، إلي ٦ر١٢٢ مليون جنيه عام ١٩٧٨ إلي ٦ر٢٥٥ مليون جنيه عام ١٩٧٩ . (٣٣) بل إن القيمة المضافة قد قفزت في قطاع الزراعة المصري من ١٩٤٢ مليون دولار في عام ١٩٧٠ إلي ٧٢٩١ مليون دولار عام ١٩٨٧ . (٣٤)

أما المثلث الخاص بالإسكان والمرافق والتعليم والصحة فقد بلغت الاستثمارات العامة عام ١٩٧٤ في مجال الإسكان ٢ر٦٩ مليون جنيه وفي مجال التعليم والبحث العلمي بلغت ٣ر٢١ مليون جنيه، أما الخدمات الصحية فقد بلغت ٦ر٦ مليون جنيه. وتوضح الاستثمارات أن الإسكان قد حظى بثلاثة أمثال الاستثمارات المتاحة للتعليم، وبضآلة الاستثمارات المخصصة لمجال الخدمات الصحية . (٣٥)

في حين بلغت الاعتمادات المخصصة لمشروعات الإسكان والمدن الجديدة في موزانة ١٩٧٩ مبلغ ٩ر٣٩٠ مليون جنيه وخصص لخدمات التعليم والبحوث والشباب مبلغ ٤٥٢ مليون جنيه كما خصصت الموازنة ١٦٣ مليون جنيه للخدمات الصحية. (٣٦) وبذلك فاقت الاستثمارات المخصصة للتعليم تلك المخصصة للإسكان. وظلت الخدمات الصحية تحتل الترتيب الثالث.

والجدول رقم (٢٨) يوضح إجمالي الاستثمارات المنفذة خلال الخطة الخمسية الأولي ١٩٨٢/١٩٨٧ إجمالي القطاعين العام والخاص بالنسبة للإسكان والمرافق العامة والتعليم والصحة.

جـــــدول رقـــم (٢٨)

قطاع الخدمات الاجتماعية	٨٣/٨٢		٨٤/٨٣		٨٥/٨٤		٨٦/٨٥		٨٧/٨٦	
	مستهدف	فعلي	مستهدف	فعلي	مستهدف	مبدئي	مستهدف	مبدئي	متوقع	مستهدف
الإسكان	٧٢٠ر٦	٨٨٤ر٨	٨٢٥ر٣	٨٢٨ر٢	٨٨٥ر٨	٩٤١ر٧	٩٤٥ر٨	١٣٤١ر٧	١١٧١ر١	١٥٥٢ر٠
المرافق العامة	٣٦٠ر١	٣٦٦ر٣	٤٧٥ر١	٥٣٢ر٣	٥٦٠ر٤	٥٦٢ر٣	٦٤١ر٥	٧٦٩ر٠	٥٨٩ر١	٦٦٤ر٠
الخدمات التعليمية	١١٩ر٣	١٢٤ر٢	١٥٩ر٠	١٤٨ر١	١٧٢ر٣	١٧٥ر٨	٢٠٣ر٧	١٧٣ر٧	١٩٨ر٢	١٤٤ر٢
الخدمات الصحية	٩٣ر٩	٧٤ر٦	١١١ر٠	٩٢ر٣	١٤٤ر٢	١١٣ر١	١٧١ر٣	١٠٢ر٤	١٧١ر٩	١١٨ر٦

المصدر : الفصل التشريعي الثالث ، دور الانعقاد الخامس ملحق المضبطة ٣٦ في ١١ مارس ١٩٨٤.

والجدول رقم (٢٩) يوضح جملة استثمارات القطاع العام خلال الخطة الخمسية ٨٢/٨٣ - ٨٦/١٩٨٧ بالمليون جنيه

قطاع الخدمات الاجتماعية	٨٣/٨٢		٨٤/٨٣		٨٥/٨٤		٨٦/٨٥		٨٧/٨٦		تحقيق بنسبة	النسبة من إجمالي الاستثمارات
	مستهدف	فعلى	مستهدف	فعلى	مستهدف	مبدئى	مستهدف	مبدئى	مستهدف	متوقع		
الإسكان	٢٨,٦	٦٣,٤	٤٥,٣	٥٠,٧	٤٩,٨	٥٦,٢	٤٢,٨	٤١,٧	٤١,١	٥٢,٠	٪١٢١,٣	١,٠
المرافق العامة	٣٦٠,١	٣٦٦,٣	٤٧٥,٩	٥٣٢,٣	٥٦٠,٤	٥٦٢,٣	٦٤١,٥	٧٦٩,٠	٥٨٩,١	٦٦٤,٠	٪١١٠,٢	١٠,٧
الخدمات التعليمية	١١٩,٣	١٢١,١	١٥٥,٠	١٤٤,١	١٦٨,١	١٧١,٣	١٩٨,٧	١٦٨,٨	١٩٣,٢	١٤٠,٠	٪٨٩,٣	٢,٧
الخدمات الصحية	٩٣,٩	٧٢,٨	١٠٦,٠	٨٨,٨	١٣٩,٠	١٠٥,١	١٦٣,٣	٩٣,٩	١٥٦,٩	١٠٧,٠	٪٧٠,٩	١,٧

المصدر : الفصل التشريعي الثالث ، دور الانعقاد الخامس ملحق المضبطة ٣٦ في ١١ مارس ١٩٨٤.

ويوضح الجـدول رقم (٣٠) نسبة القطاع الخاص لإجمالي الاستثمارات " بالمليون جنيه " خلال الخطة الخمسية ١٩٨٧/٨٢.

قطاع الخدمات الاجتماعية	٨٣/٨٢		٨٤/٨٣		٨٥/٨٤		٨٦/٨٥		٨٧/٨٦		تحقيق بنسبة	النسبة من إجمالي الاستثمارات
	مستهدف	فعلى	مستهدف	فعلى	مستهدف	مبدئى	مستهدف	مبدئى	مستهدف	متوقع		
الإسكان	٦٨٢	٨٢١,٤	٧٨٠	٧٧٧,٥	٨٣٦,٠	٨٨٥,٥	٩٠٢,٠	١٣٠٠,٠	١١٢٠	١٥٠٠,٠	٪١٢٢,٠	٥٦,٩
المرافق العامة	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
الخدمات التعليمية	–	٣,١	٤	٤,٠	٤,٢	٤,٥	٥,٠	٤,٩	٥	٤,٢	٪١١٣,٧	٠,٢
الخدمات الصحية	–	١,٨	٥	٣,٥	٥,٢	٨,٠	٨,٠	٨,٥	١٥	١١,٦	٪١٠٠,٦	٠,٤

المصدر : الفصل التشريعي الثالث ، دور الانعقاد الخامس ملحق المضبطة ٣٦ في ١١ مارس ١٩٨٤.

وتبين من الجدول رقم (٢٨) ان النسب التي تحققت بها قد بلغت بالنسبة للإسكان ٥ر١٢٢٪، المرافق العامة ٢ر١١٠٪، الخدمات التعليمية٩ر٨٩٪ والخدمات الصحية ٤ر٧٢٪.وتستحوذ المرافق العامة علي ٧ر١٠٪ من جملة الاستثمارات العامة ثم الخدمات التعليمية ٧ر٢٪ فالخدمات الصحية ٧ر١٪ وأخيرا الإسكان ٠ر١٪.

وتأتي في مقدمة استثمارات القطاع العام قطاع النقل والتخزين والمواصلات وهي أعلى نسبة ٦ر٢٦٪ يليها الصناعة والتعدين ٣ر٢٢٪ ثم المرافق العامة (انظر الجدول ٢٩).

ويتضح من الجدول رقم (٣٠) مدى ضخامة الدور الذي تلعبه استثمارات القطاع الخاص في مجال الإسكان إذ يأتي في المرتبة الأولي علي الإطلاق بنسبة ٩ر٥٦ ٪ يليه الخدمات الصحية ٤ر٠ ٪ ثم الخدمات التعليمية ٢ر٠٪ ويأتي في الترتيب بعد الإسكان مباشرة قطاع الصناعة والتعدين ٦ر١٨٪ ثم الزراعة واستصلاح الأراضي ٨ر١٠٪.

ثالثا : العلاقة بين سياسات الإسكان والصحة والعمالة

وسيركز الجزء التالي علي السياسات العامة في مجال الصحة والعمالة علي أساس أنهما أكثر السياسات تأثيرا وتأثرا بسياسة الإسكان.

١ - الصحة والإسكان

اهتم كثير من الأدبيات والمراكز البحثية بدراسة العلاقة بين الإسكان والصحة. فأوضحت دراسة المعهد الطبي في واشنطن أن أهم الأمراض التي يعاني منها الشعب المصري هي الأمراض المتوطنة يليها الأمراض البيئية نتيجة لعدم توفر مقومات الحياة الصحية كالمياه النظيفة والصرف الصحي، وهنا تبرز أهمية توافر المسكن الصحي.(٣٧) وتناولت دراسات

أخرى الأضرار الصحية والاجتماعية المترتبة علي الكثافة المرتفعة للحجرة وانعدام الخصوصية، والعلاقة بين الانتقال إلي المسكن الأفضل وأثره علي تقليل الطلب علي الخدمات الصحية. ونظرت تلك الدراسات للمسكن ليس كمأوى فقط ولكن أيضا كنظام يقوم بتقديم الخدمات.

وقام المركز القومي للبحوث الاجتماعية والجنائية بتقييم المستوى الصحي للاطفال من خلال تحديد أثر السكن في مناطق الإيواء علي مستوى تغذية الأطفال.(٣٨)

وتعاني مصر من انتشار الأحياء المتداعية ذات الظروف المعيشية السيئة وتعاني معظم هذه المناطق من تدهور حالة المرافق بالذات من ناحية الإمداد بالمياه النقية والصرف الصحي، كما تعاني من سوء حالة ونوعية الوحدات السكنية وما لذلك من أثر سيىء علي الصحة العامة. وقد بلغ عدد الوحدات دون المستوى في مصر ٣٠٠ر٠٠٠ وحدة عام ١٩٧٥ ، وينتظر أن يصل إلي ٥٨٩ر٠٠٠ وحدة سنة ٢٠٠٠. (٣٩)

والمقارنة بين السياسات العامة للصحة والإسكان تبرز أوجه تشابه كما تبرز نواحي اختلاف. فمن حيث أوجه التشابه:

أ - اهتمت السياسة الصحية بتوفير العلاج الاقتصادي لذوي الدخول المحدودة من خلال المستشفيات العامة ووحدات وزارة الصحة والهيئات التابعة والمستشفيات الجامعية التابعة لوزارة التعليم العالي يليها باقي الخدمات في باقي الوزارات . (٤٠)

ب - شجعت الحكومة العلاج الخاص لإيجاد نوع من الخدمة والرعاية العلاجية التي ترضي عنها الجماهير القادرة علي الدفع ونشر مستوى أعلى من العلاج الذي قد لا تستطيع الدولة نشره (٤١)

ج - لم تستطع السياسة الصحية تغطية احتياجات الجماعة

المستهدفة فكان من المفروض أن يغطي قانون التأمين الصحي العاملين في الصناعة والجهاز الإداري للدولة خلال ثلاث سنوات ولكن بعد مضي ٢٤ عاما لم يغط سوى ٢٩٪ من العاملين بالصناعة و ٨٣٪ من العاملين بالجهاز الإداري للدولة. (٤٢)

د- تعاني السياسات الصحية من ضعف الإنفاق الحكومي بالإضافة إلي أ نه في انخفاض مستمر من منتصف السبعينات حيث كان الإنفاق علي الصحة يتراوح بين ٥ر٢٪ إلي ٤٪ من الإنفاق الحكومي العام، ثم تضاءلت مشاركة الدولة حتي وصلت إلي ٧ر١٪. (٤٣)

هـ - تأثرت السياسات الصحية بالأيدلوجية السائدة حيث تميزت في فترة الستينات بتعميم الخدمات الصحية بالقطاع الريفي وبالأخذ بنظام التأمين الصحي وتشجيع القطاع العام للدخول في صناعة الدواء. وفي السبعينات انتشرت خدمات تنظيم الأسرة والخدمات الصحية والتخصصية والرعاية الأساسية في الحضر وتغيرت الأولويات مع تغيير الوزراء ، وازدهرت المشروعات المشتركة.(٤٤)

و - يلاحظ أيضا التحيز للحضر في السياسات العامة الصحية حيث تركزت معظم المشروعات الكبيرة في المناطق الحضرية كمشروع الرعاية الصحية الحضرية، ومركز صحة البيئة. وبلغت الاعتمادات المخصصة لبرامج تنمية النظام الصحي الحضري ٦ر٤٥ مليون دولار وهي ثلاثة أضعاف تلك المخصصة للقطاع الريفي علي الرغم من أن نحو نصف سكان الجمهورية يعيشون في المناطق الريفية (٤٥) وفي حين خصص للخدمات الطبية في الريف في الفترة من ١٩٦٠ - ١٩٦٥ نحو ٣ر٢٩٪ من جملة الموارد المخصصة للبرامج الصحية، فقد بلغت تلك النسبة ٧ر١٢٪ في الفترة من ١٩٧٧ - ١٩٨١. (٤٩)

ز – كما أن المكون الخارجي لعب دوره في التأثير علي السياسات العامة الصحية حيث بلغت الموارد الأجنبية إلي الموارد المحلية ٤ر٢٦٪ عام ١٩٨٠/١٩٨١ ارتفعت إلي ٦ر٣٣٪ في ١٩٨٢ /١٩٨٦ واتجهت البرامج الصحية التي تتولاها هيئة المعونة الإمريكية في مصر إلي تشجيع القطاع الخاص في مجال تمويل الخدمات الصحية. (٤٧)

هذه النقاط في السياسات العامة الصحية يقابلها نقاط مشابهة في سياسات الإسكان من حيث التزام الدولة بالإسكان الاقتصادي وعدم قدرتها علي تغطية احتياجات الجماعة المستهدفة من ذوي الدخل المحدود، وتلبية القطاع الخاص لاحتياجات القادرين من الإسكان الفاخر، وضعف الإنفاق الحكومي علي الإسكان بحيث يصعب تحقيق الأرقام المستهدفة في الخطة. وتأثر سياسة الإسكان بالأيدلوجية السائدة وتحيزه للحضر، ودور المكون الأجنبي المؤثر علي سياسات الإسكان وتشجيعه للقطاع الخاص.

ونقاط التشابه المتعددة بين السياستين والتي تفصح عن وجود سمات مشتركة تتميز بها السياسات العامة في الدول النامية لا ينفي وجود بعض نواح للاختلاف بين السياستين .

١ – منها أن الرعاية الصحية في مصر هي حق دستوري تنص عليه المادة (١٦) بأن "الرعاية الصحية حق لكل مواطن ويجب أن تكون في متناول الجميع". والدستور لا ينص علي نص مشابه " لحق المسكن".

ب – نتيجة لارتفاع مستوى العلاج الخاص أصدرت النقابة العامة للأطباء قرارا استرشاديا بالحد الأعلي لأجور الأطباء وأتعابهم، كما تقوم وزارة الصحة بوضع أسعار للفندقة بالمستشفيات الخاصة وكذا أسعار

التحاليل والأشعة. (٤٨) ولا يوجد معالجة مماثلة لمسألة إسكان القادرين أو الإسكان الفاخر.

٢- الإسكان والعمالة:

تأثرت مشكلة الإسكان بشكل ملحوظ بالقرارات الخاصة بسياسة القوى العاملة وخاصة سياسة تشجيع هجرة العمالة المصرية. فقد أخذت مصر بسياسة تصدير العمالة إلي الخارج وزاد الطلب بصفة خاصة علي العمال في مجال التشييد والبناء من جانب الدول العربية نتيجة لارتفاع أسعار البترول وما يترتب عليه من نهضة عمرانية واسعة النطاق في هذه الدول . وتبني النخبة لهذا التوجه مبني علي حق خوله الدستور طبقا للمادة (٥٢) والتي تنص علي أن " للمواطنين حق الهجرة الدائمة أو المؤقتة إلى الخارج ، وينظم القانون هذا الحق وإجراءات وشروط الهجرة ومغادرة البلاد" .

وابتداء من عام ١٩٧٠ تم صدور عدة قرارات بهدف تسهيل الهجرة خارج الوطن، أدت إلى إلغاء جميع القيود علي الهجرة عام ١٩٧٤. وفقد قطاع التشييد والبناء ٦٠٪ من الأيدى العاملة في جميع مجالاته (٥٠).

وأيد أعضاء النخبة سياسة الهجرة فقد صرح وزير الإسكان والتعمير عثمان أحمد عثمان بأن "الدولة كانت تمنع سفر عمال البناء إلي الدول العربية ولكني عارضت ذلك فبالبلاد وفرة من الأيدي العاملة ولا خوف من نقص عمال البناء المهرة". كما صرح رئيس الوزراء د. عبد العزيز حجازي بأنه لابد من كسر الكلام الخاص بقيد الهجرة وعدم تصدير البشر لأن هناك ندرة ولأننا محتاجون لهذه الخبرات ، بالعكس فإن العملية التصديرية ضرورة لشعب ينمو ولا تتوازن إمكانياته مع النمو البشري الموجود". (٥١)

وقد بلغ اهتمام الدولة بموضوع الهجرة أن أصدر رئيس الجمهورية

القرار رقم ٥٦٩ لسنة ١٩٨١ بإنشاء وزارة الدولة لشئون الهجرة والمصريين في الخارج. وفي أول أغسطس ١٩٨٣ صدر " قانون الهجرة ورعاية المصريين في الخارج رقم ١١١ لسنة ١٩٨٣. (٥٢) وكسياسة بديلة لتوفير الكفاءات في مجال البناء قامت الدولة بإنشاء جهاز متخصص للتدريب عكف علي إنشاء مراكز للتدريب الحرفي في مختلف مناطق ومدن الجمهورية. بدأ بثمانية مراكز في ١٩٧٧ تزايدت أعدادها تدريجيا حتي بلغت ٥٥ مركزا في ١٩٨٧. وزاد عدد المتدربين سنويا من ٢٥٢٤ متدربا خلال عام ١٩٧٧ حتي بلغ ١٨٩٤٩ متدربا عام ١٩٨٧.

وبلغ مجموع من تم تدريبهم علي حرف البناء المختلفة خلال عشرة أعوام من ١٩٧٧ – ١٩٨٧ نحو ١١٩ ألف متدرب يعملون في مختلف مجالات وحرف أعمال البناء والتشييد، (٥٣) ولم تكف تلك الأعداد تغطية العجز في العمالة.

وقد ارتفعت نسبة العمالة المهاجرة في قطاع التشييد والبناء إلي إجمالي العمالة في هذا القطاع في عام ١٩٧٣ إلي عشرة أمثال مستواها في عام ١٩٧٢. واستمرت نسبة العمال المهاجرين في الارتفاع حتي أصبحوا يمثلون في عام ١٩٧٦ نحو ٤٠٪ من القوى العاملة في قطاع البناء والتشييد.

والجدول رقم (٣١) يوضح بيان الطلب المحلي المتوقع علي العمالة الحرفية من واقع تقديرات الخطة القومية للإسكان.

	١٩٧٨	١٩٧٩	١٩٨٠	١٩٨١	١٩٨٢	١٩٨٣	١٩٨٤	١٩٨٥
إجمالي الإنتاج بأسعار ١٩٧٨ (بالمليون جنيه)	٨٦٠	١٠٠٠	١٢٠٠	١٤٠٠	١٦٠٠	١٨٠٠	٢٠٠٠	٢٢٥٠
العمالة الحرفية اللازمة للخطة (بالألف)	٢٥٠	٣٠٠	٣٦٠	٤٢٠	٤٨٠	٥٤٠	٦٠٠	٦٦٠
إجمالي العجز في العمالة (بالألف)	–	٥٠	١١٠	١٧٠	٢٣٠	٢٩٠	٣٥٠	٤١٠
عدد المدربين اللازمين لخطة التدريب	٢٠٠	٧٠٠	١٠٠٠	١٤٠٠	١٤٠٠	١٤٠٠	١٤٠٠	١٤٠٠

المصدر : المجالس القومية المتخصصة ، العمالة الحرفية في قطاع التشييد والبناء ومستقبلها حتي عام ٢٠٠٠، تقرير المجلس القومي للخدمات والتنمية الاجتماعية ١٩٧٩/١٩٨١ ص ١٦٩.

وقد أدت سياسة تشجيع هجرة العمالة إلي تصعيد مشكلة الإسكان علي النحو التالي:

أ – في الوقت الذي ارتفع فيه عدد العاملين في الخارج، ارتفع معدل

البطالة بسرعة واطراد حتي وصل إلي ١٤٪ عام ١٩٨٦. (٥) وكان من المفروض أن تخلص الهجرة المجتمع من العمالة الفائضة، ولكن الهجرة إلي الدول النفطية كان لها طابع انتقائي إذ أنها سحبت أحسن العناصر مما ترتب عليه نقص في العمالة المدربة الماهرة في مجال الإسكان. وقد أدى ذلك إلي زيادة أجور عمال التشييد والبناء حيث زادت من ١٩٦٠ - ١٩٧٠ بنسبة من ١٥٪ إلي ٥٠٪ وحتي عام ١٩٨٢ زادت بنسبة ٢٠٠٪ إلي ٦٠٠٪ (٥٥) حتي إن مصر لجأت إلي استيراد العمالة من خلال شركات المقاولات الأجنبية التي بدأت تغزو السوق المصرية. (٥٦)

ب - إن العمالة المهاجرة حققت دخولا كبيرة جعلتها ترتفع بقوتها الشرائية فوق مستوى التضخم الذي ساد الاقتصاد القومي وانعكس ذلك في شكل طلب علي الإسكان فوق المتوسط وقدرة على تحمل أسعار التمليك المرتفعة. وبمعنى آخر خلقت العمالة المهاجرة طلبا علي الإسكان عند مستويات أسعاره المرتفعة لم يكن ليتحقق لو لم تحصل في الخارج علي هذه الدخول الكبيرة. وكان ذلك حافزا للقطاعين الخاص والعام أيضا على أن يتوسع في إنشاء هذا النوع من المساكن تاركا المساكن الاقتصادية جانبا. (٥٧)

ج - أدى التحسن النسبي في دخول العمال الذي نتج عن الهجرة إلي البعد عن المركز بحثا عن المسكن الذي يفي أكثر باحتياجاتهم المعيشية. وأدى ذلك إلي نمو وتطور المجتمعات العشوائية علي الأرض الزراعية حيث مثلت ٨٠٪ من المساكن المنتجة سنويا في مصر و٦٤٪ من المساكن المنتجة في القاهرة الكبرى (٥٨)

ختـــام :

إن التعرف على الأيدلوجية السياسية للنظام في غاية الأهمية لأنه يحدد دور الدولة وتوجهاتها وأولوياتها التي تترجم في حجم الإنفاق العام الذى يُخصَّص للسياسات المختلفة . ولأن الإسكان وان كان قد حظي بالاهتمام من جانب النخبة وكان ترتيبه على قائمة أولويات جدول الأعمال السياسي إلا أن الاستثمارات العامة المخصصة له لم تتلاءم مع الحجم المطلوب .

إن ضرورة الاهتمام بالإسكان كأحد الحاجات الأساسية ينبع من كونه اهتماماً أيضا بالحاجات الأساسية الأخري للمواطنين ومنها الارتفاع بمستواهم الصحي وتوفير لفرص العمل وحماية للمجتمع من بعض الأمراض ومظاهر الانحراف الاجتماعي .

هوامش المبحث الثالث

(١) T.R. Dye, " Determinats of Public Policy", Policy Studies Journal, vol. 6, No. 1 (autumn, 1977) p. 123.

(٢) D. Easton, A Frame work for Political Analysis (N.J.: Prentice Hall, 1965) p. 112.

(٣) T.R. Dye, understanding public policy (N.J. : Prentice Hall Inc., 1978) Third Edition p. 279.

(٤) Ibid. p. 293.

(٥) Ibid. 279.

(٦) Ibid. 282.

(٧) W.I. Jenkins, policy analysis: A political & organiza-tional perspective (New York: st. martin's press, 1978) p. 57.

(٨) Ibid p. 52.

(٩) اهتم إيراتشاركنسكي أيضا بمتغير الثقافة السياسية واعتبره عاملا مؤثرا في تقييم دور الدولة في الحياة الاقتصادية وفي توفير الخدمات العامة بل وفي عدم اختيار بعض البدائل التي تتناقض مع بعض القيم والمعتقدات العامة انظر :

Ira Sharkansky, The policy predicament (San Francisco: W.H. Freman & company, 1978) p. 260.

(١٠) Richard Hofferbert, The study of public policy (Indiana polis: Bobbs Merrill, 1974) p. 244.

(١١) Douglas Boulter," Setting Speed limits and Comparing Public Policy making, Comparative Politics (October, 1980) p. p. 79 - 101

(١٢) T. A. Smith, The Comparative Policy Process (California : Santa Barbara, 1975) p. p. 28, 29.

(١٣) د.أماني قنديل ، دور الأحزاب وجماعات المصالح في السياسات العامة، في د. علي الدين هلال (محرر)، " تحليل السياسات العامة : قضايا نظرية ومنهجية "، مرجع سبق ذكره ص ١٤٧ .

(١٤) Guy Peters, John Doughtie & Kathlen Mccullock, Types of Democratic systems & Types of public policy, Comparative Politics (April, 1977) p. p. 327-351.

(١٥) السياسة التوزيعية للنظام السياسي هي تخصيص الثروة والسلع والخدمات والفرص الوظيفية والتعليمية علي الأفراد والجماعات المكونة للمجتمع. وسياسة إعادة توزيع الدخل من المفروض أن تكون لصالح فئات الدخل المنخفض أو المحدود. أما السياسة التنظيمية فهي ممارسة النظام السياسي لوظيفة ضبط ومراقبة سلوك الأفراد والجماعات. انظر :

د. كمال المنوفي، "السياسة العامة وأداء النظام السياسي" في د. علي الدين هلال (محرر)، "تحليل السياسات العامة: قضايا نظرية ومنهجية"، مرجع سبق ذكره ص ٢٧ – ٣٨.

(١٦) Oscar Oszlak," Public Policies & Political Regimes

in Latin America", Int. Social Science Journal (108/ 1986) p. 220 - 234.

(١٧) يقصد بالسياسة الرمزية خلق واستخدام الرموز السياسية التي تدعم الشعور بالمواطنة المسئولة وتغذي الإحساس بالولاء الوطني.
انظر : د. كمال المنوفي، مرجع سبق ذكره ص ٣٩ .

(١٨) Arnold C. Harberger, The Economist & the Real world (California: Int Center for Economic Growth, 1989) p. p. 1 - 31.

(١٩) Hamish Murison op. cit. p. 22.

(٢٠) السيد ياسين، " السياسات العامة القضايا النظرية والمنهجية"، في د. هدى مجاهد (محرر)، منهجية تقويم السياسات الاجتماعية في مصر (المركز القومي للبحو الاجتماعية والجنائية ، ١٩٨٨) ص ١٥.

(٢١) S. Drakakis, op. cit.. p. 204.

(٢٢) Stewart, Frances, Basic needs in Developing Countries, op. cit. p. 7.

(٢٣) S. Drakakis, op. cit. p. 29.
انظر أيضا : Thomas S. Nesslein, ALternative Decision Making Models for Housing: The Question of Efficiency, Kyklos, vol. 36 1983) p. 611.

(٢٤) Hamish Murison, op. cit. p. p. 32, 33.

(٢٥) د. منى البرادعي، " سياسة الغذاء"، في تحليل السياسات العامة في مصر (كلية الاقتصاد: مركز البحوث والدراسات السياسية، ١٩٨٨) ص ٢٠ .

(٢٦) نزيرة الأفندي، الغذاء قضية الثمانينات وتحدي التسعينات، الأهرام الاقتصادي العدد ١٠٩٢ في ١٨ ديسمبر ١٩٨٩ ص ٥٩ .

(٢٧) مضبطة (٣) في ١٩٨٠/١١/١، مرجع سبق ذكره.

(٢٨) مضبطة (٤) في ١٩٨١/١١/٢٢.

(٢٩) مضبطة (٧) في ١٩٨٢/١١/٦ .

(٣٠) مضبطة (٧) في ١٩٨٤/٩/١٥.

(٣١) مضبطة (٤) في ٣٠ نوفمبر ١٩٨٥.

(٣٢) مضبطة (١٣) في ٢٩ ديسمبر ١٩٨٦.

(٣٣) بيان وزير التخطيط مضبطة (١٧) في ٨ يناير ١٩٧٩.

(٣٤) الأهرام الاقتصادي، العدد ١٠٩٢ في ١٨ ديسمبر ١٩٨٩، مرجع سبق ذكره ص ٥٩.

(٣٥) بيان وزير التخطيط مضبطة (١١) في ١٠ ديسمبر ١٩٧٤، مرجع سبق ذكره.

(٣٦) بيان وزير التخطيط مضبطة (١٧) في ٨ يناير ١٩٧٩، مرجع سبق ذكره

(٣٧) د. هبة نصار ، " مراجعة نقدية للدراسات السابقة عن السياسة الصحية في مصر "، في تحليل السياسات العامة في مصر، مرجع سبق ذكره ص ١٠٥ .

(٣٨) National Center for Social & Crimonological Research, Ministry of Housing & Reconstruction,U.S.A.

agency fo International Development, Medical survey, Cairo 1979.

(٣٩) وزارة الإسكان، السياسة القومية لمواجهة مشكلة الإسكان، مرجع سبق ذكره ص ٤ .

(٤٠) د. مصطفى الحمامي ، " تقويم السياسة الصحية في مصر"، في ندوة منهجية تقويم السياسات الاجتماعية في مصر، مرجع سبق ذكره ص ٥٧ .

(٤١) المرجع السابق ص ٥٩ .

(٤٢) المرجع السابق ص ٦٨ .

(٤٣) المرجع السابق ص ٧٢ .

(٤٤) هبة نصار، مرجع سبق ذكره ص ١٠٩ .

(٤٥) المرجع السابق ص ١١٣ .

(٤٦) المرجع السابق ص ١٢٠ .

(٤٧) المرجع السابق ص ١١٣.

(٤٨) د. مصطفى الحمامي، مرجع سبق ذكره ص ٥٩ .

(٤٩) تقرير مجلس الشورى عن مشكلة الإسكان في مصر، مرجع سبق ذكره ص ٣٩ .

(٥٠) د. جليلة القاضي ، " أثر هجرة العمالة المصرية للأقطار العربية علي الإنتاج العقاري في مدينة القاهرة "، مرجع سبق ذكره ص٣٠٨.

(٥١) عادل حسين، الاقتصاد المصري من الاستقلال إلي التبعية ١٩٧٤ – ١٩٧٩ ، مرجع سبق ذكره ص ٩٩.

(٥٢) تقرير مجلس الشورى، مرجع سبق ذكره ص ١٤ .

(٥٣) وزارة التعمير، مشكلة الإسكان وعرض مقارن لما تم من إنجازات خلال الفترة ١٩٧٧ - ١٩٨٧، مرجع سبق ذكره ص ٢٥ .

(٥٤) وداد مرقس، مرجع سبق ذكره ص ٤٣.

(٥٥) تقرير المجلس القومي للخدمات والتنمية الاجتماعية، العمالة الحرفية في قطاع التشييد والبناء ومستقبلها حتي عام ٢٠٠٠ (١٩٨١/٧٩) ص١٧٠ .

(٥٦) تقرير مجلس الشورى، مرجع سبق ذكره ص ٣٩ .

(٥٧) المرجع السابق ص ٣٢ .

(٥٨) د. جليلة القاضي، مرجع سبق ذكره ص٣١٢ .

الخاتمـــة

إن دراسة وتحليل النواحي السياسية لقضية الإسكان قد كشفت عن اهتمام النخبة السياسية وحرصها علي وضع تلك المشكلة علي قائمة أولوياتها وإن ذلك تأثر بالأطر السياسية والأيدلوجية والاقتصادية السائدة على النحو التالي:

الإطار السياسي والأيدلوجي وسياسات الإسكان:

تأثرت السياسات العامة للإسكان في الستينات بالتوجه الاشتراكي والاهتمام بتحقيق المساواة وتوزيع الدخل وطبقت الحكومة سياسة الدعم وقامت بالسيطرة الكمية والسعرية علي بعض مواد البناء التي لم يكف إنتاجها احتياجات السوق. والتزمت الدولة بالمسئولية الرئيسية في تغطية احتياجات ذوي الدخول المحدودة عن طريق عمل برامج للإسكان العام. وأممت شركات المقاولات لتكوين جهاز قوي تحت سيطرة الدولة وتوجيهه لتحقيق خطة الدولة. وأدت التشريعات المتتالية لتحديد العلاقة بين المالك المستأجر لصالح الطرف الثاني إلي هبوط استثمار القطاع الخاص في مجال الإسكان بشكل ملحوظ. وبذلك قامت الدولة بالمسئولية الرئيسية في مواجهة مشكلة الإسكان.

في حين أدي تبني الدولة لسياسة الانفتاح الاقتصادي في السبعينات والتحول من سياسة التخطيط القومي إلي اقتصاد يعتمد علي قوى السوق والمشروعات الخاصة إلي تقديم التسهيلات والإعفاءات لكل من القطاع الخاص والتعاوني ليساهما في حل مشكلة الإسكان حتى إنها اتجهت إلي تشجيعهما علي الاستثمار في مجال الإسكان الاقتصادي. وقد قام القطاع الخاص بتوظيف المزايا التي حصل عليها لتحقيق مزيد

من الربح وكان ذلك لصالح الإسكان الفاخر وفوق المتوسط علي حساب الإسكان الاقتصادي مما أدي إلي اعتراف الحكومة بإن القطاع الخاص لا يصلح سوى لبناء الإسكان للقادرين.

كما شجعت رءوس الأموال العربية والأجنبية علي المساهمة في مواجهة مشكلة الإسكان، بل إن إحدي الدعائم التي قامت عليها سياسة المدن الجديدة في إدراك النخبة كانت تلك المساهمة من جانب المستثمرين العرب والأجانب. وقد أدي تقلص هذا الدور إلي محاولة إحلال المستثمرين المصريين من خلال تشكيل مجلس الأمناء وتطبيق أسلوب الإدارة الذاتية في المدن الجديدة.

وإحدي نتائج تطبيق سياسة الانفتاح أيضا هو اتجاه الحكومة إلي تقليص دور القطاع العام عن طريق تخفيض حجم الاستثمارات المخصصة له. وبعد أن ثبت أن برامج الإسكان العام المدعمة لم تستطع توفير الأعداد المطلوبة بل ولم تتمكن في أغلب الأحوال من توصيل الدعم لمستحقيه، فقد اتجهت الدولة لتشجيع منهج الجهود الذاتية كبديل يخفف العبء عن رءوس الأموال العامة في نفس الوقت الذي تحتفظ فيه الحكومة بالقدرة علي التأثير والتوجيه وأصبح ذلك أهم ما يميز معالم تطور سياسة إسكان محدودي الدخل في مصر.

وقد تأثرت مشكلة الإسكان في فترة السبعينات وبداية الثمانينات بمجموعة من القرارات السياسية منها إعطاء أولوية التعمير لمدن القناة في أعقاب حرب عام ١٩٧٣ مما أثر علي حركة البناء علي مستوى الجمهورية . كما أن سياسة المدن الجديدة التي لا تظهر ثمارها إلا علي المدى الطويل والتي تحمست لها النخبة قد تطلبت استثمارات ضخمة في المراحل الأولي مما شكل ضغطا علي الاستثمارات والموارد المخصصة للإسكان.

صنع سياسة الإسكان وتنفيذها:

حاولت الدراسة استعراض مختلف القوى الرسمية وغير الرسمية التي ساهمت في صنع سياسة الإسكان أو سعت للتأثير عليها. وقد أثبت البحث أن السلطة التنفيذية هي المحدد الأساسي في صنع السياسات العامة حيث يقوم رئيس الجمهورية وهو رئيس السلطة التنفيذية بوضع السياسة العامة للدولة بالاشتراك مع مجلس الوزراء ويحدد الأولويات. وقد وضع الرئيس السادات مشكلتي الطعام والإسكان علي قائمة أولويات جدول الأعمال السياسي. كما قرر الرئيس مبارك بأن مشكلة الإسكان مشكلة قومية تحتاج لمواجهة شاملة وأكد علي ضرورة أن يحصل المواطن علي المسكن في موقع محدد وتوقيت مقرر ووفق برنامج زمني مخطط مع ترتيب الأولويات في الحاجة إلي المسكن. ويقوم مجلس الوزراء باعتباره جهة تخطيط وطرح بدائل وأيضا جهة تنفيذ بالإشراف علي ترجمة السياسات العامة إلي برامج وخطط عمل مع الوزارات المختصة. ويقوم الوزير المختص بالإسكان بتولي رسم سياسة الوزارة في حدود السياسة العامة للدولة ويقوم بتنفيذها. وفي كثير من الأحيان يلاحظ وجود تضارب في التصريحات والأرقام التي يذكرها المسئولون في المستويات المختلفة السابقة مما يشير إلي قصور في التنسيق وإلى عدم وضوح في التصور.

وقد أوضحت الدراسة أن سياسة الإسكان قد تأثرت بالنخبة المسئولة عن صنع السياسة وإن اختلف هذا التأثير من وزير لآخر نتيجة عدة عوامل منها المتغير التعليمي والخلفية المهنية والنفوذ السياسي والرؤية الخاصة بالإضافة إلي مدة استمراره في الوزارة. وفي الفترة محل

الدراسة ظهر المهندس عثمان أحمد عثمان والمهندس حسب الله الكفراوي كنموذجين مميزين تركا بصمة واضحة علي سياسة الإسكان في فترة توليهما الوزارة . وكشفت الدراسة عن وجود فجوة بين أجهزة التخطيط ووحدات صنع وتنفيذ سياسة الإسكان نتج عنها فجوة هائلة بين الأرقام المتفائلة التي يصرح بها المسئولون من ناحية وبين جملة الاستثمارات العامة المتاحة من ناحية ثانية وما يتم تنفيذه بالفعل من وحدات سكنية من ناحية ثالثة . وتناولت الدراسة بالبحث الوزارات ذات الصلة الوثيقة بسياسة الإسكان ومنها وزارة الحكم المحلي التي يجب أن يكون هناك تنسيق بينها وبين وزارة الإسكان حيث يوجد تداخل في الاختصاصات مع المحافظات وعدم التزام بالخطة العامة للدولة. ويمكن الاستفادة من الإمكانات الضخمة لجهاز الخدمة المدنية التابع لوزارة الدفاع والمواقع المركزية التي تشغلها القوات المسلحة. كما يمكن لوزارة الأوقاف التي لا تسهم في بناء الإسكان الاقتصادي علي الإطلاق أن تقوم بالمساهمة في بناء هذه النوعية من المساكن كما كانت تقوم بذلك في الماضي.

أما عن دور السلطة التشريعية، فقد اتضح من متابعة مضابط مجلس الشعب أنها لا تسهم في توفير بدائل للسياسات العامة وإنما تحقق المساندة لمجلس الوزراء باعتباره الصانع الحقيقي لهذه السياسات وتكسب قراراته الصبغة الشرعية. والثقل الذي تحتله السلطة التنفيذية داخل مجلس الشعب قد تجلي في سيطرتها علي الوظيفة التشريعية داخل المجلس حيث إن معظم التشريعات التي صدرت في الفترة محل البحث والخاصة بالإسكان كانت مشروعات قوانين تقدمت بها الحكومة. كما أن مساندتها لبعض الاقتراحات لمشروع قانون المتعثرة التي تقدم بها الأعضاء قد عجلت بصدور هذه التشريعات وكانت معارضتها السبب

وراء تجميد البعض الآخر. والمشكلة الحقيقية أن مواجهة مشكلة الإسكان لم تكن دائما في حاجة إلي تشريعات جديدة بل إلي مساندة فعالة من جانب السلطة التنفيذية سواء في شكل قرارات أو رقابة.

وقد أدي تبني الدولة للتعدديةالحزبية في خلال الفترة محل الدراسة إلي ضرورة تناول الدور الذي لعبته الأحزاب في رسم السياسة العامة للإسكان أو التأثير عليها. وقد أدت الظروف المحيطة بالتجربة الحزبية في مصر إلي أن يقتصر دور المعارضة علي ممارسة الأدوات الرقابية علي السلطة التنفيذية داخل المجلس دون فاعلية تذكر. واتسم دورها عموما بالضعف ومحدودية التأثير وخاصة أنه لم يتح لها تمثيل نيابي مؤثر إذ سيطر الحزب الحاكم علي غالبية المقاعد في المجلس ولعب دوره في مساندة السلطة التنفيذية . وبالتالي فلا مجال للحديث عن دور إيجابي للقوى السياسية المحجوبة عن الشرعيةالتي حرصت الرسالة علي إبراز مفهومها لقضية الإسكان.

وبالنسبة لجماعات المصالح المختلفة فقد اتجهت للتأثير علي صانعي سياسة الإسكان لتحقيق أقصى فائدة لأعضائها ولتحقيق ثروات طائلة ومصالح شخصية دون الاهتمام بالمساهمة الجادة في حل مشكلة الإسكان. والمساعدات الخارجية التي التجأت إليها الحكومة لمواجهة القصور في الموارد التمويلية قدمت وفقا لمعايير وأولويات أملتها سياسة الجهة المقرضة بهدف التأثير علي السياسات المتبعة في مجال الإسكان ومنها إعطاء دور ريادي للقطاع الخاص والتوجه نحو مجالات قد لا تحتل الأولوية إلي جانب الاحتفاظ بحق الإشراف علي المشروعات المنفذة. كما حرص الطرف الأجنبي علي تقديم الخبراء ودراسات الجدوى التي كانت تستوعب دائما جزءا كبيرا من المنحة المقدمة.

تقويم سياسة الإسكان:

استخدمت الدراسة بعض المعايير الكمية والكيفية لتقويم سياسة الإسكان والتي توصلت إلي النتائج التالية:

١ - إن حجم الاستثمارات المتاحة لا تزال أقل بكثير من الحجم المطلوب لتحقيق الأرقام المستهدفة.

٢ - إنه علي الرغم من أنه ابتداء من عام ١٩٧٩ بدأ تحقيق الأرقام المستهدفة إلا أنها أيضا أقل بكثير من الحجم المطلوب لمواجهة العجز في الوحدات السكنية.

٣ - إن هناك قصورا في الأداء التوزيعي للنظام في مجال الإسكان حيث يوجد تحيز للحضر وتجاهل لمشاكل الإسكان في الريف، وهناك عجز في إشباع احتياجات المجموعة المستهدفة من محدودي الدخل فسياسة التمليك التي أصبحت التوجه الأساسي للسياسات العامة للإسكان لا تتلاءم مع إمكانيات الطبقة محدودة الدخل خاصة مع ارتفاع قيمة المقدم والأقساط المطلوبة. كما إن توزيع الوحدات السكنيةعن طريق القرعة أدت إلي توزيعها علي غير مستحقيها مما يتناقض مع سعي النظام لتحقيق المساواة والعدالة الاجتماعية. ولم تفلح سياسة الإيواء في احتواء المنكوبين نتيجة لتفشي ظاهرةانهيار المباني القديمة والجديدة.

٤ - إن مشكلة الإسكان يمكن أن تقدم تفسيرا جزئيا لظاهرة العنف التي تتفجر بين الحين والآخر كتعبير عن مشاعر الإحباط التي تعاني منها فئات الشعب المختلفة وخاصة الشباب ومحدودي الدخل نتيجة لقصور السياسات العامة في الاستجابة للحاجات الأساسية للمواطنين. كما أن مشكلة الإسكان هي أحد أسباب أزمة المشاركة السياسية ولكنها ليست وحدها المسئولة عن السلبية السياسية. كما أدت أزمة الإسكان إلي

تفشي مجموعة من القيم المنافية للأخلاق والتي أحدثت اختلالا في المجتمع وارتبطت بالأزمة بعلاقة السبب والنتيجة منها انحراف الشباب في بعض الأحياء غير المخططة نتيجة لضيق السكن وتأخير سن الزواج. وكانت النتيجة الحتمية لفشل سياسة الإسكان استخدام المقابر والجبانات والإسكان غير الرسمي والعشش كمأوى.

لقد تصاعدت نغمة المسئولين المتفائلة أحيانا عن قرب انتهاء مشكلة الإسكان خاصة بعد توافر بعض مواد البناء الحيوية كالأسمنت بشكل يغطي احتياجات السوق المحلية، والإعلان عن قرب انتهاء مشروعات إسكانية ضخمة للشباب ومحدودي الدخل وحالات الإيواء العاجل ومنها المدينة السكنية التعاونية للإسكان المنخفض التكاليف في هضبة المقطم والمخطط لها أن تنتهي في نهاية عام ١٩٩٢. إلي جانب محاولة الدولةمن خلال ممارسة الأداة التشريعية ضبط الوتر الحساس في قضية الإسكان وهو تحديد العلاقة بين المالك والمستأجر بمشروع قانون مقدم من وزارة الإسكان وآخر من لجنة الإسكان في الحزب الوطني. هذه المحاصرة المحكمة للمشكلة هل تؤدي إلي اختناقها ؟ وهل سيؤثر ذلك علي حجم وطبيعة الدور الذي تلعبه القوى المختلفة في صنع والتأثير علي سياسة الإسكان؟؟

قائمـة المراجـع



قـائمة المراجــــع

أولا : باللغة العربية

أ - المصادر الأولية:

١ - الإطار العام لبرنامج الحزب الوطني الديمقراطي.

٢ - برنامج حزب العمل الاشتراكي.

٣ - برنامج حزب الوفد الجديد

٤ - برنامج حزب الأحرار الاشتراكيين.

٥ - برنامج حزب التجمع الوطني التقدمي الوحدوي.

٦ - البرنامج السياسي العام ولائحة النظام الداخلي، المؤتمر العام الأول لحزب التجمع الوطني التقدمي الوحدوي ١٠ -١١ أبريل ١٩٨٠ .

٧ - برنامج الحزب الشيوعي المصري، من وثائق المؤتمر الأول (دار ابن خلدون : ١٩٨١).

٨ - بيان إعلان الحزب العربي الديمقراطي الناصري أبريل ١٩٩٢.

٩ - الجريدة الرسمية العدد ٩ في ١/٣/١٩٧٣

١٠- الجريدة الرسمية العدد ٣٧ في ٩/٩/١٩٧٦.

١١ - الجريدة الرسمية العدد ٦ في ٩/٢/١٩٧٨.

١٢ - الجريدة الرسمية العدد ٣٢ تابع في ١١/٨/١٩٨٣.

١٣ - الجريدة الرسمية العدد ٢٣ تابع (١) في ٩/٦/١٩٨٨.

١٤ – الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، الكتاب الإحصائي السنوي ١٩٥٢ – ١٩٨٠ (يوليه ١٩٨١)٠

١٥ – الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، الكتاب الإحصائي السنوي (أعداد مختلفة) ١٩٧٦ – ١٩٨٥٠

١٦ – الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، النتائج الأولية للتعداد العام للسكان والإسكان والمنشآت ١٩٨٦ (أبريل ١٩٨٧)٠

١٧ – خطب وأحاديث الرئيس أنور السادات، " القضايا الداخلية والخارجية" يناير ١٩٧٧ – ديسمبر ١٩٧٧ (القاهرة : الهيئة العامة للاستعلامات)٠

١٨ – مجموعة خطب وأحاديث الرئيس أنور السادات في الفترة من يناير إلي يونيه ١٩٧٨ (القاهرة : الهيئة العامة للاستعلامات)٠

١٩ – مجموعة خطب وأحاديث الرئيس أنور السادات من يوليو إلي ديسمبر ١٩٧٨ (القاهرة : الهيئة العامة للاستعلامات)٠

٢٠ – قال الرئيس السادات ، الجزء الرابع (القاهرة: مطابع الأهرام التجارية ، ١٩٧٤)٠

٢١ – دستور ج .م.ع. مايو ١٩٨٠ ٠

٢٢ – دليل هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة : مجموعة القوانين والقرارات واللوائح حتي فبراير ١٩٨٤ (هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة)٠

٢٣ - قانون التعاون الإسكاني رقم ١٤ لسنة ١٩٨١ (القاهرة: الاتحاد التعاوني الإسكاني المركزي)٠
٢٤ - قانون نظام الحكم المحلي رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وفقا لتعديلات ١٩٨٥٠
٢٥ - نصوص قوانين الإسكان (دار المشرق العربي : ١٩٨٨)٠
٢٦ - اللائحة الداخلية لمجلس الشعب (أكتوبر ١٩٧٩)٠
٢٧ - اللائحة الداخلية لمجلس الشورى (القاهرة: ١٩٨٣)٠
٢٨ - مضابط مجلس الأمة، الجلسة الرابعة عشرة في ١٩٥٧/٩/٢٠
٢٩ - مضابط مجلس الأمة، الجلسة الرابعة في ١٩٦٠/١٠/٣٠
٣٠ - مضابط مجلس الأمة، الجلسة السادسة في ١٩٦١/١/١٨٠
- مضابط مجلس الشعب :
٣١ - الفصل التشريعي الأول، دور الانعقاد العادي الرابع، مضبطة (٧) في ١٩٧٤/١١/٢٧
٣٢ - الفصل التشريعي الأول، دور الانعقاد العادي الرابع، مضبطة (١١) في ١٠ ديسمبر١٩٧٤٠
٣٣ - الفصل التشريعي الأول، دور الانعقاد العادي الرابع، مضبطة (٤١) في ١٨ مارس ١٩٧٤
٣٤ - الفصل التشريعي الأول، دور الانعقاد العادي الرابع، مضبطة (٤٨) في ٢٨ أبريل ٥ ١٩٧

٣٥ – الفصل التشريعي الأول، دور الانعقاد العادي الرابع، مضبطة (٥٨) في ٢ يونيو ١٩٧٥

٣٦ – الفصل التشريعي الأول، دور الانعقاد العادي الخامس، مضبطة (٢) في ٢٩ اكتوبر ١٩٧٥.

٣٧ – الفصل التشريعي الأول، دور الانعقاد العادي الخامس، مضبطة (١٠) في ٢٥ نوفمبر ١٩٧٥.

٣٨ – الفصل التشريعي الأول، دور الانعقاد العادي الخامس، مضبطة (٢٨) ٧ فبراير ١٩٧٦.

٣٩– الفصل التشريعي الأول، دور الانعقاد العادي الخامس، مضبطة (٦٤) في ٢٧ يونيه ١٩٧٦.

٤٠ – الفصل التشريعي الثاني، دور الانعقاد العادي الأول، مضبطة (٣) في ١٩٧٦/١٢/١١.

٤١ – الفصل التشريعي الثاني، دور الانعقاد العادي الأول، مضبطة (٩) في ١٩٧٦/١٢/٢٧.

٤٢ – الفصل التشريعي الثاني، دور الانعقاد العادي الأول ، مضبطة (١٧) في ٢٩ يناير ١٩٧٧.

٤٣ – الفصل التشريعي الثاني، دور الانعقاد العادي الأول، مضبطة (٢٢) في ١٥ فبراير ١٩٧٧.

٤٤ - الفصل التشريعي الثاني، دور الانعقاد العادي الأول، مضبطة (٢٣) في ١٩ فبراير ١٩٧٧.

٤٥ - الفصل التشريعي الثاني، دور الانعقاد العادي الأول، مضبطة (٢٤) في ٢٠ فبراير ١٩٧٧.

٤٦ - الفصل التشريعي الثاني، دور الانعقاد العادي الأول، مضبطة (٢٥) في ٢١ فبراير ١٩٧٧.

٤٧- الفصل التشريعي الثاني، دور الانعقاد العادي الأول، مضبطة (٥٤) في ٣٠ مايو ١٩٧٧.

٤٨ - الفصل التشريعي الثاني، دور الانعقاد العادي الثاني، مضبطة (٦) في ٣ ديسمبر ١٩٧٧.

٤٩ - الفصل التشريعي الثاني، دور الانعقاد العادي الثاني، مضبطة (٧) في ٤ ديسمبر ١٩٧٧.

٥٠ - الفصل التشريعي الثاني، دور الانعقاد العادي الثاني، مضبطة (١٦) في ٢٩ ديسمبر ١٩٧٧.

٥١ - الفصل التشريعي الثاني، دور الانعقاد العادي الثاني، مضبطة (١٩) أول يناير ١٩٧٨.

٥٢ - الفصل التشريعي الثاني، دور الانعقاد العادي الثاني، مضبطة (٢٧) في ٨ فبراير ١٩٧٨.

٥٣ – الفصل التشريعي الثاني، دور الانعقاد العادي الثاني، مضبطة (٣٥) في ٢٨ فبراير ١٩٧٨.

٥٤ – الفصل التشريعي الثاني، دور الانعقاد العادي الثاني، مضبطة (٥١ ، ٥٢) في ١٠ أبريل ١٩٧٨.

٥٥ – الفصل التشريعي الثاني، دور الانعقاد العادي الثاني، مضبطة (٣) في ٢٥ نوفمبر ١٩٧٨.

٥٦ – الفصل التشريعي الثاني، دور الانعقاد العادي الثاني، مضبطة (١٧) في ٨ يناير ١٩٧٩.

٥٧ – الفصل التشريعي الثاني، دور الانعقاد العادي الثاني، مضبطة (٢٣) في ٢٨ يناير ١٩٧٩.

٥٨ – الفصل التشريعي الثاني، دور الانعقاد العادي الثاني، مضبطة (٤٣) في ١٧ مارس ١٩٧٩.

٥٩ – الفصل التشريعي الثالث، دور الانعقاد العادي الأول، مضبطة (١٤) في ١٤ أكتوبر ١٩٧٩.

٦٠ – الفصل التشريعي الثالث، دور الانعقاد العادي الأول، مضبطة (١٨) في ١٦ أكتوبر ١٩٧٩.

٦١ – الفصل التشريعي الثالث، دور الانعقاد العادي الأول، مضبطة (٢٦) في ١٥ أكتوبر ١٩٧٩.

٦٢ - الفصل التشريعي الثالث، دور الانعقاد العادي الأول، ملحق مضبطة (٢٧) في ١٦ /١٢/١٩٧٩.

٦٣- الفصل التشريعي الثالث، دور الانعقاد العادي الأول، ملحق ٣ مضبطة (٣٥) في ١٢/١/١٩٨٠.

٦٤ - الفصل التشريعي الثالث، دور الانعقاد العادي الأول، مضبطة (٥٢) في ١٦ فبراير ١٩٨٠.

٦٥ - الفصل التشريعي الثالث، دور الانعقاد العادي الأول، مضبطة (٦٩) في ١٤ ابريل ١٩٨٠.

٦٦ -الفصل التشريعي الثالث، دور الانعقاد العادي الأول، مضبطة (٧٠) في ١٥ ابريل ١٩٨٠.

٦٧ - الفصل التشريعي الثالث، دور الانعقاد العادي الأول، مضبطة (٧١) في ٢٦ أبريل ١٩٨٠

٦٨ - الفصل التشريعي الثالث، دور الانعقاد العادي الأول، مضبطة(٩١) في ١٤ يونيه ١٩٨٠.

٦٩ - الفصل التشريعي الثالث، دور الانعقاد العادي الأول، مضبطة (١٠٥) في ٧ يوليه ١٩٨٠.

٧٠ - الفصل التشريعي الثالث، دور الانعقاد العادي الثاني ، مضبطة (٣) في ١/١١/١٩٨٠.

٧١ - الفصل التشريعي الثالث، دور الانعقاد العادي الثاني ، مضبطة(١٣) في٢٣/١٢/١٩٨٠.

٧٢ - الفصل التشريعي الثالث، دور الانعقاد العادي الثاني ، مضبطة (١٤) في ١٩٨١/١/٣.

٧٣ - الفصل التشريعي الثالث، دور الانعقاد العادي الثاني ، مضبطة(٤٧) في ١١ مايو ١٩٨١.

٧٤ - الفصل التشريعي الثالث، دور الإنعقاد العادي الثاني ، مضبطة (٥١) في ١٣ مايو ١٩٨١.

٧٥ - الفصل التشريعي الثالث، دور الانعقاد العادي الثاني ، مضبطة(٥٦) في ٢٦ مايو ١٩٨١.

٧٦ - الفصل التشريعي الثالث، دور الانعقاد العادي الثاني ، مضبطة (٥٨) في ٧ يونيه ١٩٨١.

٧٧ - الفصل التشريعي الثالث ، اجتماع غير عادي مضبطة (٣) في١٤ سبتمبر ١٩٨١.

٧٨ - الفصل التشريعي الثالث ، دور الانعقاد العادي الثالث، مضبطة افتتاحية في ٨ نوفمبر ١٩٨١.

٧٩ - الفصل التشريعي الثالث ، دور الانعقاد العادي الثالث ، مضبطة (٤) في ١٩٨١/١١/٢٢.

(٨٠) الفصل التشريعي الثالث، دور الانعقاد العادي الثالث، مضبطة (٢٧) في ٨ فبراير ١٩٨٢.

٨١ - الفصل التشريعي الثالث، دور الانعقاد العادي الثالث، مضبطة(٢٩) في ٢١ فبراير ١٩٨٢.

٨٢ - الفصل التشريعي الثالث، دور الانعقاد العادي الثالث، مضبطة (٣٦) في ٩ مارس ١٩٨٢.

٨٣ - الفصل التشريعي الثالث، دور الانعقاد العادي الثالث، ملحق ١٣ مضبطة (٤١) في ٢٢ مارس ١٩٨٢.

٨٤- الفصل التشريعي الثالث، دور الانعقاد العادي الثالث، مضبطة (٤٥) في ١٩٨٢/٤/٦.

٨٥ - الفصل التشريعي الثالث، دور الانعقاد العادي الثالث، مضبطة ٥٢ في ١٩٨٢/٥/٢٢.

٨٦ - الفصل التشريعي الثالث، دور الانعقاد العادي الثالث، ملحق المضبطة (٥٦) في ١٩٨٢/٦/٥.

٨٧ - الفصل التشريعي الثالث، دور الانعقاد العادي الرابع، مضبطة (٧) في ١٩٨٢/١١/٦.

٨٨ - الفصل التشريعي الثالث، دور الانعقاد العادي الرابع، مضبطة (١٥) في ١٩٨٢/١١/٢٩.

٨٩ – الفصل التشريعي الثالث، دور الانعقاد العادي الرابع، مضبطة (٢٠) في ١٣/١٢/١٩٨٢.

٩٠ – الفصل التشريعي الثالث، دور الانعقاد العادي الرابع، مضبطة (٣٣) في ٣١ يناير ١٩٨٣.

٩١ – الفصل التشريعي الثالث، دور الانعقاد العادي الرابع، مضبطة (٤١) في ٢٧ فبراير ١٩٨٣.

٩٢ – الفصل التشريعي الثالث، دور الانعقاد العادي الرابع، مضبطة (٥٠) في ٢٧ مارس ١٩٨٣.

٩٣ – الفصل التشريعي الثالث، دور الانعقاد العادي الرابع، مضبطة (٥٢) في ٢٨ مارس ١٩٨٣.

٩٤ – الفصل التشريعي الثالث، دور الانعقاد العادي الرابع، مضبطة (٥٤) في ١٦ أبريل ١٩٨٣.

٩٥ – الفصل التشريعي الثالث، دور الانعقاد العادي الرابع، مضبطة (٥٧) في ١٨ أبريل ١٩٨٣ .

٩٦ – الفصل التشريعي الثالث، دور الانعقاد العادي الرابع، مضبطة (٦٤) في ١٦ مايو ١٩٨٣.

٩٧ – الفصل التشريعي الثالث، دور الانعقاد العادي الرابع، ملحق رقم ٢ مضبطة (٦٦) في ٥ يونيه ١٩٨٣.

٩٨ – الفصل التشريعي الثالث ، دور الانعقاد العادي الرابع، مضبطة (٦٨) في ٦ يونيه ١٩٨٣.

٩٩ – الفصل التشريعي الثالث ، دور الانعقاد العادي الرابع، مضبطة (٧٢) في ٣٠ يونيه ١٩٨٣.

١٠٠– الفصل التشريعي الثالث، دور الانعقاد العادي الخامس، مضبطة (١٤) في اول يناير ١٩٨٤.

١٠١ – الفصل التشريعي الثالث، دور الانعقاد العادي الخامس، مضبطة (١٧) في ٢ يناير ١٩٨٤.

١٠٢ – الفصل التشريعي الثالث ، دور الانعقاد العادي الخامس، مضبطة (٢٤) في ١٦ يناير ١٩٨٤.

١٠٣ – الفصل التشريعي الرابع، دور الانعقاد العادي الأول ، مضبطة افتتاحية في ٢٤ يونيه ١٩٨٤.

١٠٤ – الفصل التشريعي الرابع، دور الانعقاد العادي الأول ، مضبطة (٧) في ١٥ سبتمبر ١٩٨٤.

١٠٥ – الفصل التشريعي الرابع، دور الانعقاد العادي الأول، مضبطة (١٨) في ٣ أكتوبر ١٩٨٤.

١٠٦ – الفصل التشريعي الرابع، دور الانعقاد العادي الأول ، مضبطة (٣١) في ١٥ ديسمبر ١٩٨٤.

١٠٧ – الفصل التشريعي الرابع ، دور الانعقاد العادي الأول ، مضبطة (٣٣) في ١٦ ديسمبر ١٩٨٤.

١٠٨ – الفصل التشريعي الرابع، دور الانعقاد العادي الأول ، مضبطة (٣٤) في ١٧ ديسمبر ١٩٨٤.

١٠٩ – الفصل التشريعي الرابع، دور الانعقاد العادي الأول، مضبطة (٤٠) في ٣١ ديسمبر ١٩٨٤.

١١٠ – الفصل التشريعي الرابع ، دور الانعقاد العادي الأول، مضبطة (٧٠) في ٢١ أبريل ١٩٨٥.

١١١ – الفصل التشريعي الرابع، دور الانعقاد العادي الاول، مضبطة (٧١) في ٢١ ابريل ١٩٨٥.

١١٢ – الفصل التشريعي الرابع، دور الانعقاد العادي الأول، مضبطة (٧٢) في ٢٢ أبريل ١٩٨٥.

١١٣ – الفصل التشريعي الرابع، دور الانعقاد العادي الأول ، ملحق ٣٨ مضبطة (٩٩) في ١٩٨٥/٧/٢.

١١٤ – الفصل التشريعي الرابع، دور الانعقاد العادي الثاني، مضبطة (٤) في ١٩٨٥/١١/٣٠.

١١٥ – الفصل التشريعي الرابع، دور الانعقاد العادي الثاني، مضبطة (١٤) في ١٩٨٥/١٢/٢٩.

١١٦ – الفصل التشريعي الرابع ، دور الانعقاد العادي الثاني، مضبطة (٢١) في ١٩٨٦/١/٢٥.

١١٧ – الفصل التشريعي الرابع، دور الانعقاد العادي الثاني، مضبطة (٢٢) في ١٩٨٦/١/٢٥.

١١٨ – الفصل التشريعي الرابع، دور الانعقاد العادي الثاني، مضبطة (٢٨) في ١٩٨٦/٢/١٠.

١١٩ – الفصل التشريعي الرابع، دور الانعقاد العادي الثاني، مضبطة (٣٠) في ١٩٨٦/٢/١١.

١٢٠ – الفصل التشريعي الرابع، دور الانعقاد العادي الثاني، مضبطة (٣٣) في ١٩٨٦/٢/٢٣.

١٢١ – الفصل التشريعي الرابع، دور الانعقاد العادي الثالث ، مضبطة افتتاحية في ١٩٨٦/١١/١٢.

١٢٢ – الفصل التشريعي الرابع، دور الانعقاد العادي الثالث، مضبطة (١٣) في ١٩٨٦/١٢/٢٩.

١٢٣ – الفصل التشريعي السادس ، دور الانعقاد العادي الثاني، مضبطة (٥٤) في ١٩٩٢/٤/٢٠.

١٢٤ – مطبوعات مجلس الشعب، أسماء أعضاء المجلس (الفصل التشريعي الثاني، دور الانعقاد العادي الأول ، ١٩٧٦).

١٢٥ - مطبوعات مجلس الشعب، أسماء أعضاء المجلس (الفصل التشريعي الثالث، دور الانعقاد العادي الأول ، ١٩٧٩).

١٢٦ - مطبوعات مجلس الشعب، أسماء أعضاء المجلس (الفصل التشريعي الرابع، دور الانعقاد العادي الأول ، ١٩٨٥).

١٢٧ - ملفات اللجان الوزارية ، أرشيف مجلس الوزراء.

١٢٨ - ملف الشخصيات ، أرشيف جريدة الأهرام.

١٢٩ - ملف نقابة المهندسين، أرشيف جريدة الأهرام.

١٣٠ - النشرة التشريعية، العدد السادس يونيه ١٩٧٩ (الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية، ١٩٨٣).

١٣١ - وثائق ثورة يوليو، اللجنة العربية لتخليد القائد جمال عبد الناصر، بدون تاريخ.

١٣٢ - ورقة أكتوبر (الهيئة العامة للاستعلامات : أبريل ١٩٧٤).

١٣٣ - وزارة الداخلية ، محاضر إجراءات الفرز باللجان العامة للانتخابات ١٩٧٩ ، ١٩٨٤.

١٣٤ - الوقائع المصرية العدد ٢٠٦ في ٧ سبتمبر ١٩٨٢.

ب - تقارير رسمية :

١ - إنجازات مجلس الشعب خلال الفصل التشريعي الأول ١٩٧١ - ١٩٧٦ (مجلس الشعب : أمانة العلاقات الخارجية والعامة، ١٩٧٦).

٢ - البنك الدولي، أهم ما جاء في التقرير السنوي ١٩٧٥.

٣- البنك الدولي، أهم ما جاء في التقرير السنوي ١٩٧٧.

٤- البنك الدولي، أهم ما جاء في التقرير السنوي ١٩٧٨.

٥- البنك الدولي، أهم ما جاء في التقرير السنوي ١٩٧٩.

٦- البنك الدولي، التقرير السنوي ١٩٨٠ .

٧- البنك الدولي، التقرير السنوي ١٩٨٣.

٨- البنك الدولي، التقرير السنوي ١٩٨٦.

٩- البنك الدولي، التقرير السنوي ١٩٨٩.

١٠ - البنك الدولي، تقرير عن التنمية في العالم، ١٩٨٢.

١١ - البنك الدولي، تقرير عن التنمية في العالم (الفقر)، ١٩٩٠ .

١٢ - جامعة الدولة العربية : إدارة الإسكان والتعمير، وضعية الإسكان والمواد الإنشائية في الوطن العربي ١٩٨١ - ١٩٨٥ .

١٣ - المجالس القومية المتخصصة، "العمالة الحرفية في قطاع التشييد والبناء ومستقبلها حتي عام ٢٠٠٠" ، تقرير المجلس القومي للخدمات والتنمية الاجتماعية الدورة الأولي ١٩٨١/١٩٧٩ ص١٦٥ .

١٤ - المجالس القومية المتخصصة، " الإسكان علي المدى الطويل"، تقرير المجلس القومي للخدمات والتنمية الاجتماعية الدوره الثانية ١٩٨٢/١٩٨١ ص ١٣٥ .

١٥ - المجالس القومية المتخصصة، " سياسة صناعة التشييد والمقاولات"، تقرير المجلس القومي للخدمات والتنمية الاجتماعية الدوره الثالثة ١٩٨٣/١٩٨٢ ص ٦٣ .

١٦ - المجالس القومية المتخصصة ، " نحو ملامح لسياسة المجتمعات العمرانية الجديدة"، تقرير المجلس القومي للخدمات والتنمية الاجتماعية، الدورة الرابعة ١٩٨٤/١٩٨٣ ص ١١٥ .

١٧ - المجالس القومية المتخصصة، " السياسة العامة لمواجهة مشكلات العاصمة"، تقرير المجلس القومي للخدمات والتنمية الاجتماعية، الدوره الخامسة ١٩٨٤ /١٩٨٥ ص ٢١ .

١٨ - المجالس القومية المتخصصة، " مشكلة الإسكان ووسائل مواجهتها"، تقرير المجلس القومي للخدمات والتنمية الاجتماعية، الدورة السادسة ١٩٨٦/١٩٨٥ ص ٢٣ .

١٩ – مجلس الشورى، " مشكلة الإسكان في مصر" ، ١٩٨٣.
٢٠ – مجلس وزراء الإسكان والتعمير العرب ، السكن العشوائي وأحياء الصفيح في الوطن العربي (الرباط : ١٩٨٥).
٢١ – المؤتمر الرابع لوزراء الإسكان والتعمير العرب ، نحو سياسة إسكان قطرية وقومية في إطار استراتيجية العمل العربي المشترك (المغرب : ١٩٧٩).
٢٢ – الهيئة العامة للتخطيط العمراني، إقليم القاهرة الكبري، التخطيط الهيكلي.
٢٣ – وزارة التخطيط والتعاون الدولي، الخطة الخمسية الثانية للتنمية الاقتصادية ١٩٨٧/١٩٩٢ الجزء الثاني، الصورة القطاعية مايو ١٩٨٧.
٢٤ – وزارة التخطيط والتعاون الدولي، الصورة القطاعية، الجزء الثاني نوفمبر ١٩٨٢.
٢٥ – وزارة التخطيط والتعاون الدولي، الصورة القطاعية، الجزء الثاني أبريل ١٩٨٧.
٢٦ – وزارة الإسكان، السياسة القومية لمواجهة مشكلة الإسكان (القاهرة : نوفمبر ١٩٧٩).
٢٧ – وزارة التعمير والدولة للإسكان واستصلاح الأراضي ، دراسة السياسة القومية للتنمية الحضرية، التقرير النهائي (القاهرة : ١٩٨٢).

٢٨ - وزارة التعمير والدولة للإسكان واستصلاح الأراضي ، ندوة مناقشة التعمير، مشكلة الإسكان فبراير ١٩٨٣ ، فبراير ١٩٨٤.

٢٩ - وزارة التعمير ، مشكلة الإسكان وعرض مقارن لما تم من إنجازات من ١٩٧٧ - ١٩٨٧ (نوفمبر ١٩٨٧).

٣٠ - وزارة التعمير والمجتمعات العمرانية الجديدة والإسكان والمرافق، دليل الاستثمار في مناطق تعمير مصر ١٩٨٨ - ١٩٨٩.

٣١ - وزارة التعمير والمجتمعات العمرانية الجديدة والإسكان والمرافق، "الإسكان في مصر" يوليه ١٩٨٩.

٣٢ - وزارةالتعمير والمجتمعات العمرانية الجديدة والإسكان والمرافق ، "المدن الجديدة علامات مضيئة علي خريطة مصر"، ديسمبر ١٩٨٩.

ج - كتب عربية :

١ - د. أبو زيد حسن راجح ، الارتقاء بالبيئة العمرانية للمدن (القاهرة : دار الشروق ، أبريل ١٩٨٦).

٢ - د. أحمد عبد الله، الجيش والديمقراطية في مصر (القاهرة: دار سينا للنشر، ١٩٩٠).

٣ - د. أحمد حسن إبراهيم ، المدن الجديدة بين النظرية والتطبيق (جامعة الكويت : قسم الجغرافيا ، ١٩٨٥).

٤ - د. أسامة الغزالي حرب، الأحزاب السياسية في العالم الثالث (الكويت : سلسلة عالم المعرفة، ١٩٨٧).

٥ - السيد ياسين (محرر)، الاتجاهات الجديدة داخل مجلس الشعب (القاهرة : مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بجريدة الأهرام، ١٩٧٦).

٦ - د. إسماعيل إبراهيم الشيخ دره ، اقتصاديات الإسكان (الكويت : سلسلة عالم المعرفة ، ١٩٨٨).

٧ - التقرير الاستراتيجي العربي ١٩٨٥ (القاهرة : مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بجريدة الاهرام ، ١٩٨٦).

٨ - التقرير الاستراتيجي العربي ١٩٨٦ (القاهرة : مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بجريدة الأهرام، ١٩٨٧)

٩ - تقييم المجتمعات العمرانية الجديدة، التقرير الدوري الأول (جامعة القاهرة: معهد التخطيط الإقليمي والعمراني، ١٩٨٦).

١٠ - د. جودة عبد الخالق (محرر)، ، الانفتاح :الجذور والحصاد والمستقبل (القاهرة: المركز العربي للبحوث والنشر، ١٩٨٢).

١١- حسين كفافي، رؤية عصرية للمدن الصناعية في مصر (القاهرة : الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ١٩٨٥).

١٢ - دعم الأغنياء ودعم الفقراء ، كتاب الأهالى العدد الخامس (أبريل ١٩٨٥) .

١٣ - رمزي زكي، أزمة الديون الخارجية رؤية من العالم الثالث (القاهرة : الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٧٨).

١٤ - شمس الدين خفاجي، قانون التعاون الإسكاني (القاهرة: مكتبة الشباب، ١٩٨٦).

١٥ - د. سعد الدين إبراهيم ، ثورة ٢٣ يوليو قضايا الحاضر وتحديات المستقبل (القاهرة : دار المستقبل العربي ، ١٩٨٧).

١٦ - د. طارق فتح الله خضر، دور الأحزاب السياسية في ظل النظام النيابي (القاهرة : دار نافع للطباعة والنشر ، ١٩٨٦).

١٧ - طلعت رميح عثمان. اللغة والأسطورة (القاهرة : دار سينا للنشر، ١٩٨٧).

١٨ - عادل حسين، الاقتصاد المصري من الاستقلال إلي التبعية (القاهرة : دار المستقبل العربي، ١٩٨٢).

١٩ - عادل غنيم ، النموذج المصري لرأسمالية الدولة التابعة (القاهرة: دار المستقبل العربي ، ١٩٨٦).

٢٠ - عبد الوهاب محمود عفيفي ، أبعاد مشكلة الإسكان وكيفية معالجة الخطة الخمسية لها (معهد التخطيط القومي : ١٩٨٣).

٢١ - عثمان أحمد عثمان ، صفحات من تجربتي (القاهرة : المكتب المصري الحديث ، ١٩٨١).

٢٢ - عزت حجازي، الشباب العربي والمشكلات التي يواجهها ، سلسلة عالم المعرفة، العدد السادس (يونيه ١٩٧٨)٠

٢٣ - د٠ علي الدين هلال (محرر)، النظام السياس (القاهرة:المركز العربي للبحث والنشر، ١٩٨٢)٠

٢٤ - د٠ علي الدين هلال (محرر)، تجربة الديمقراطية في مصر (القاهرة: المركز العربي للبحث والنشر، ١٩٨٢)٠

٢٥ - د٠ علي الدين هلال (محرر)، التطور الديمقراطي في مصر (القاهرة : مكتبة نهضة الشرق، ١٩٨٦)٠

٢٦ - د٠ علي الدين هلال وآخرون ، تحليل السياسات العامة: قضايا نظرية ومنهجية (جامعة القاهرة: مركز البحوث والدراسات السياسية، ١٩٨٨)٠

٢٧ - د٠ عيون عبد القادر مطاوع، " المشكلة القومية للإسكان من خلال مناقشات ممثلي الأمة في مجلس الشعب (معهد التخطيط القومي، ١٩٨٠)٠

٢٨ - د٠ عيون عبد القادر مطاوع ، المشكلة القومية للإسكان من خلال مناقشات ممثلي الأمة في مجلس الشعب، الجزء الثاني مذكرة داخلية ٨٥٠ (معهد التخطيط القومي: ١٩٨٥)٠

٢٩ - كمال أحمد، الحزب الناصري (تنظيم تحالف قوى الشعب) قضايا ووثائق (القاهرة مركز الدلتا للطباعة، ١٩٨٧)٠

٣٠ – د. منى مصطفي البرادعي " سياسة الغذاء، في تحليل السياسات العامة في مصر"، (جامعة القاهرة : مركز البحوث والدراسات السياسية،١٩٨٨).

٣١ – المجتمعات الجديدة : دراسة مقارنة بين الواقع التنفيذي والفكر النظري (جامعة القاهرة : معهد التخطيط الإقليمي والعمراني، ١٩٨٧).

٣٢ – مجموعة رسائل الإمام الشهيد حسن البنا (دار الشهاب : بدون تاريخ).

٣٣ – د. محمود القاضي، البيوت الزجاجية (القاهرة : دار الموقف العربي: يوليو ١٩٨١).

٣٤ – د. محمد الجوهري، ود. محمد ليله ود. أحمد زايد ، " الاقتصاد والمجتمع في العالم الثالث" (القاهرة : دار المعارف ، ١٩٨٢).

٣٥ – المركز القومي للبحوث الاجتماعية والجنائية، " المسح الاجتماعي الشامل للمجتمع المصري ١٩٥٢ – ١٩٨٠، المجلد السابع : الإسكان (١٩٨٥).

٣٦ – د. مصطفى كامل السيد، " السياسة والمجتمع في مصر : دور جماعات المصالح في النظام السياسي المصري ١٩٥٢ – ١٩٨١ (القاهرة : دار المستقبل العربي ، ١٩٨٣).

٣٧ – د. ميلاد حنا، ميثاق الإسكان (مطبوعات حزب التجمع : ١٩٨٤).

٣٨ – د. ميلاد حنا ، أريد مسكنا : مشكلة لها حل (القاهرة : دار روزاليوسف ، ١٩٧٨).

٣٩ – د. ميلاد حنا، الإسكان والمصيدة (القاهرة : دار المستقبل العربي : ١٩٨٨).

٤٠ – النظام السياسي المصري : التغير والاستمرار ، أعمال المؤتمر السنوي الأول للبحوث السياسية (جامعة القاهرة: مركز البحوث والدراسات السياسية ، ١٩٨٨).

٤١ – د. وداد مرقس ، سكان مصر ، قراءة تحليلية في تعداد ١٩٨٦ (القاهرة : مركز البحوث العربية، ١٩٨٨).

د – المقالات :

١ – د. أحمد الغندور، مصر واللعب بالأوراق الاقتصادية العالمية، الأهرام الاقتصادي العدد ١٠٥٨ في ١٩٨٩/٤/٢٤.

٢ – د. حازم محمد إبراهيم ، تخطيط التجمعات السكنية لذوي الدخل المحدود، مجلة عالم البناء العدد ٤٤ أبريل ١٩٨٤.

٣ – د. زينب شاهين ، الإسكان أزمة بلا نهاية، الأهرام الاقتصادي العدد ١٠١٥ في ٢٧ يونيه ١٩٨٨.

٤ – م . سعد شعبان، ثورة معمارية، مجلة المهندسين العدد الثالث مايو/ يونيه ١٩٧٦.

٥ – م. سعد شعبان ، قانون الإسكان ودعوات المظلومين ، مجلة المهندسين العدد الخامس سبتمبر/ أكتوبر ١٩٧٦.

٦ – م. سعد شعبان ، عام الإسكان، مجلة المهندسين العدد ٣٢٦ مايو ١٩٨٢.

٧ – م. سعد شعبان ، وقفة أمام المستقبل ، مجلة المهندسين العدد ٣٣١ أكتوبر ١٩٨٢.

٨ – م. سعد شعبان، أزمة الإسكان قضية أخلاقية أكثر منها هندسية، مجلة المهندسين العدد ٣٥٢ يوليه ١٩٨٤.

٩ – صلاح محمد دويدار ، المدن الجديدة مجتمعات حضارية أم هياكل إنشائية؟ الأهرام الاقتصادي العدد ١٠٧٦ في ٢٨ أغسطس ١٩٨٩.

١٠ – د. عبد الباقي إبراهيم، المجتمعات العمرانية الجديدة في إطار الاستراتيجية القومية للتعمير، الأهرام الاقتصادي العدد ١٠٨٥ في ٣٠ أكتوبر ١٩٨٩.

١١ – م. عبد الرحمن الكاشف، أزمة إسكان أم أزمة قوانين إسكان، الأهرام الاقتصادي العدد ١٠٥٤ في ٢٣ يناير ١٩٨٩.

١٢ – عبد الغني عثمان ، وجهة النظر الأخرى في قضية الإسكان، الأهرام الاقتصادي العدد ٨٢٠ في ١ نوفمبر ١٩٨٤.

١٣ - عصام رفعت، شجون عن أزمة الإسكان ومستقبل صناعة المقاولات، الأهرام الاقتصادي العدد ١٠١٤ في ٢٠ يونيه ١٩٨٨٠

١٤ - علي بوعناقة، الأحيـاء غير المخططة وانعكاساتها النفسيـة الاجتمـاعية علي الشباب : دراسة ميدانية مقـارنة في مدينـة جزائرية ، المستقبل العربي العدد ١٤٥ مارس ١٩٩١٠

١٥ - د٠ علي عبد العزيز سليمان، الحل المفقود لمشكلة الإسكان، الأهرام الاقتصادي العدد ٩٩٣ يناير ١٩٨٨٠

١٦ - د٠ عمرو عبد السميع، لمن نبني؟ حوار مع السيد وزير الإسكان والتعمير والمجتمعات الجديدة، الأهرام الاقتصادي العدد ١٠٦٣ في ٢٩ مايو ١٩٨٩٠

١٧ - محمد البدري محمد نبيه، أهل القرى يدمرون القرية المصرية، الأهرام الاقتصادي العدد ٩٨٨ ديسمبر ١٩٨٧٠

١٨ - م٠ محمد محمود، مهنة المقاولات تحتاج إلي تنظيم، مجلة المهندسين العدد ٨٣٥ يناير ١٩٨٥٠

١٩ - د٠ ميلاد حنا، فوضى المقاولين تحتاج إلي تنظيم، الأهرام الاقتصادي العدد ٨٤٩ في ٢٢ أبريل ١٩٨٥٠

٢٠ - د٠ ميلاد حنا، سياسة الإسكان في أزمة ، الأهرام الاقتصادي العدد ١٠١٧ يوليه ١٩٨٨٠

٢١ – نزيرة الأفندي، الغذاء قضية الثمانينات وتحدي التسعينات ، الأهرام الاقتصادي العدد ١٠٩٢ في ١٨ ديسمبر ١٩٨٩.

٢٢ – د. يحي محمد عيد، دور المهندسين في حماية أرواح الناس، مجلة المهندسين، العدد الخامس ١٩٨١.

٢٣ – يوسف كمال، قضية الدعم من خلال نظرة إسلامية، مجلة الدعوة العدد ٢٠، ١٩٧٨.

هـ – الصحف والمجلات :

أولا : الصحف

١ – الأخبار

١٩٧٨/٨/١٣ – ١٩٧٨/١٢/١٨ – ١٩٨٢/٤/٦ – ١٩٨٢/٦/١٣ – ١٩٨٤/٧/١٧ – ١٩٨٥/٩/٦ – ١٩٨٧/١١/٢٩.

٢ – أخبار اليوم :

١٩٨٧/٨/٢٩ .

٣ – الأهالي :

١٩٨٤/١/٢٥ – ١٩٨٤/١٢/١٩.

٤ – الأهرام :

١٩٦٥/٨/٢٨ – ١٩٦٦/٨/١٦ – ١٩٦٩/١٠/١٠ – ١٩٧٣/١٢/٢٩ – ١٩٧٤/٧/١ – ١٩٧٤/٩/٢٣ – ١٩٧٥/٥/٢٤ – ١٩٧٥/٦/١٤ – ١٩٧٦/٢/١١ – ١٩٧٦/٤/٢ – ١٩٧٦/١١/١٣ – ١٩٧٧/٣/٤ – ١٩٧٧/١٠/٢٦ – ١٩٧٨/١٠/٥ – ١٩٧٨/١٠/٢٦ – ١٩٧٨/١١/٢٧ – ١٩٧٩/٦/٢٦ – ١٩٨٠/٥/١٥ – ١٩٨٠/٦/٣٠ – ١٩٨٠/٧/١ – ١٩٨٤/٧/١٩ – ١٩٨٤/٧/٢٤ – ١٩٨٤/٨/٨ – ١٩٨٤/١١/٥ – ١٩٨٥/١/٥ – ١٩٨٥/٤/٢٦ – ١٩٨٦/٤/١٩ – ١٩٨٦/٩/٥ – ١٩٨٦/١٠/١٤ – ١٩٨٨/٤/١٥ – ١٩٨٩/١/٨ – ١٩٨٩/١/٩ – ١٩٨٩/١/١٠ – ١٩٨٩/٦/٢٢ – ١٩٩٠/١/٢١ – ١٩٩٢/٤/٢٠.

٥ – الجمهورية :

١٩٧٤/٤/٢٦ – ١٩٧٨/٧/١٩ – ١٩٧٩/٣/١٨ – ١٩٨٧/١/٢٢.

٦ – الشعب :

٢٢/٥/١٩٧٩ – ٢٤/٨/١٩٨٢ – ٣١/٨/١٩٨٢ –
١٤/٩/١٩٨٢ – ٢٥/١/١٩٨٣ – ٢٤/٥/١٩٨٣ –
٩/٤/١٩٨٥ – ١/١١/١٩٨٨.

٧ – مايو :

١٢/١٢/١٩٨٨.

٨ – الوفد :

١٢/٤/١٩٨٤ – ٢١/٨/١٩٨٦ – ٢٥/٣/١٩٨٧ –
١١/٨/١٩٨٨

٩ – الأحرار :

٤/٦/١٩٩٠ .

ثانيا : المجلات

١ – آخر ساعة : ١٤/١/١٩٨٦.

٢ – أكتوبر : ٩/٤/١٩٧٨.

٣ – المصور : ١٣/٩/١٩٨٥.

٤ – المهندسين : العدد الأول يناير / فبراير ١٩٧٦ – العدد ٣٠٧ يناير / فبراير ١٩٧٩ – يوليه / أغسطس ١٩٧٩ – العدد الثاني ١٩٨٠ – العدد ٣٤٨ مارس ١٩٨٤ – العدد ٣٦٨ نوفمبر ١٩٨٥ – العدد ٣٧٠ يناير ١٩٨٦ – العدد ٣٧٤ مارس ١٩٨٦.

و - الرسائل العلمية :

١ - د. أحمد فارس عبدالمنعم ، جماعات المصالح والسلطة السياسية في مصر : دراسة حالة لنقابات المحامين والصحفيين والمهندسين ١٩٥٢ - ١٩٨١، رسالة دكتوراه (جامعة القاهرة: كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، ١٩٨٤).

٢ - د. السيد عبد المطلب غانم، المشاركة السياسية في مصر، رسالة دكتوراه (جامعة القاهرة : كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، ١٩٧٩).

٣ - د. أماني قنديل، صنع السياسات العامة في مصر : دراسة تطبيقية للسياسة الاقتصادية، رسالة دكتوراه (جامعة القاهرة : كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، ١٩٨٥).

٤ - د. حسنين توفيق إبراهيم، ظاهرة العنف السياسي في النظم العربية رسالة دكتوراه (جامعة القاهرة: كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، ١٩٩١).

٥ - دينا جلال إبراهيم ، دور وآثار المعونة الاقتصادية الأمريكية علي الاقتصاد المصري ١٩٧٥ - ١٩٨٣ ، رسالة ماجستير (جامعة القاهرة : كلية الاقتصاد ، ١٩٨٧).

٦ - شاهدان أحمد حسين شبكة، " الاتجاهات المعاصرة لإسكان نوي الدخل المنخفض"، رسالة ماجستير (جامعة القاهرة : كلية الهندسة، ١٩٨٤).

٧ - د. عبد المحسن مصطفي عبد الله ، نحو تحديد نموذج رياض السكن الملائم لمحدودي الدخل، رسالة ماجستير (جامعة الزقازيق : كلية التجارة، ١٩٨٧).

٨ - علا سليمان الحكيم ، أقطاب النمو كاستراتيجية للتنمية الإقليمية في مصر، رسالة دكتوراه (جامعة القاهرة: كلية الاقتصاد ، ١٩٨٥).

٩ - محمود جـاد، "التضخم الحضري وسكنى المقـابر في مدينة القاهرة ": ، رسالة ماجستير (جامعة القاهرة: كلية الآداب، ١٩٨٤).

١٠ - مني السيد حافظ عبد الرحمن، أزمة الإسكان كمشكلة اجتماعية عواملها وآثارها، رسالة ماجستير (جامعة عين شمس : كلية الآداب ، ١٩٨٤).

١١ - منى مصطفى محمد البرادعي، استراتيجية إشباع الحـاجات الأسـاسية للسكان مع تطبيقهـا علي ج. م. ع رسـالة دكتوراه (جامعة القاهرة : كلية الاقتصاد، ١٩٨٣).

١٢ - هشام أحمد أمين مختار، العوامل المحلية المؤثرة علي استراتيجية إنشاء المدن الجديدة وتطبيقها في ج.م.ع رسالة ماجستير (جامعة الأزهر : كلية الهندسة، بدون تاريخ).

ز – تقارير وأبحاث غير منشورة :

١ – أحمد عبد السلام، المساعدات الأجنبية لمصر ضارة أم نافعة؟ ورقة بحثية مقدمة لندوة معهد التخطيط القومي مارس ١٩٩٢.

٢ – الاتحاد التعاوني الإسكاني المركزي " الحركة التعاونية، الواقع والمستقبل"، تقرير غير منشور مرفوع للاتحاد العام للتعاونيات١٩٨٦.

٣ – الاتحاد التعاوني الإسكان المركزي، " الصعوبات والمشاكل التي تواجه قطاع التعاون الإسكاني"، تقرير غير منشور للعرض علي الجمعية العمومية ١٩٨٨.

٤ – م. أسامة محمد الجابي، "الجوانب الاقتصادية والأبعاد السيكولوجية والاجتماعية لمساكن محدودي الدخل"، ورقة بحث مقدمة إلي مؤتمر الإسكان الأول (نقابة المهندسين، ١٩٨٨).

٥ – د. السيد سلامة الخميس، " التعليم والمشاركة السياسية"، ورقة بحثية مقدمة للمؤتمر السنوي الأول للبحوث السياسية في مصر (جامعة القاهرة: مركز البحوث والدراسات السياسية، ١٩٨٧).

٦ – السيد ياسين، " السياسات العامة: القضايا النظرية والمنهجية"، ورقة بحث مقدمة إلي ندوة منهجية تقويم السياسات الاجتماعية في مصر (المركز القومي للبحوث الاجتماعية والجنائية، ١٩٨٨).

٧ - د. أماني قنديل، " تحليل السياسات العامة كأحد مداخل دراسة النظم السياسية، " ورقة مقدمة لندوة الاتجاهات الحديثة (جامعة القاهرة : مركز البحوث والدراسات السياسية ، ١٩٨٦).

٨ - أمير الحكيم مسعد، موجز لتطور قطاعي الإسكان والتعمير ١٩٥٢ - ١٩٨٠، تقرير غير منشور (وزارة الإسكان :إدارة الشئون القانونية، ديسمبر ١٩٨١).

٩ - توفيق حجيره ، دينامية البناء الذاتي في عمليات إعادة الإسكان بالمغرب، ورقة بحثية مقدمة إلي المؤتمر الدولي للإسكان (القاهرة : ١٩٩٢).

١٠ - د. جليلة القاضي ، أثر هجرة العمالة المصرية للأقطار العربية علي الإنتاج العقاري في مدينة القاهرة ، ورقة مقدمة للمؤتمر الدولي العاشر للإحصاء والحسابات العلمية والبحوث الاجتماعية والسكانية ١٩٨٥ .

١١ - د. جليلة القاضي ، مدينة الموتي في القاهرة ، ورقة بحث مقدمة للمؤتمر الدولي الثالث عشر للإحصاء والحسابات العلمية والبحوث الاجتماعية والسكانية ١٩٨٨ .

١٢ - د. جهاد عودة، "القيم والثقافة السائدة كمعايير للتقييم: دراسة حالة لبعض الاجتهادات الإسلامية"، بحث مقدم لندوة تقييم السياسات العامة (جامعة القاهرة : مركز البحوث والدراسات السياسية، ١٩٨٨).

١٣ - د. راوية محمد عجلان، " التنمية العمرانية والريف المصري"، ورقة بحثية مقدمة إلي ندوة " نحو استراتيجيات قطرية وإقليمية للتنمية الحضرية في العالم العربي (معهد التخطيط الإقليمي والعمراني والمعهد الفرنسي للبحث العلمي للتنمية، ديسمبر ١٩٩٠).

١٤ - د. زينب شاهين، استطلاع رأي النخبة المتخصصة حول قضية الإسكان في مصر، ورقة بحثية مقدمة للمؤتمر الدولي الثالث عشر للإحصاء والحسابات العلمية والبحوث الاجتماعية والسكانية، مجلد رقم ١٠ (مركز البحوث الاجتماعية والجنائية، ١٩٨٨).

١٥ - د. سامي عامر، د. محمد طاهر ، تقييم التوصيات التي طرحت في مجال إسكان ذوي الدخل المحدود في المؤتمرات والندوات السابقة، ورقة بحثية مقدمة للمؤتمر الدولي للإسكان (القاهرة: مركز بحوث الإسكان والبناء والتخطيط العمراني ، فبراير ١٩٩٢).

١٦ - م. طارق الشيخ، م. مصطفى مدبولي، سياسات البنك الدولي نحو إسكان الفقراء في مصر، ورقة بحثية مقدمة للمؤتمر الدولي للاسكان (القاهرة: مركز بحوث الإسكان والبناء والتخطيط العمراني، فبراير ١٩٩٢).

١٧ - د. عزة عبد العزيز سليمان ، " المدن الجديدة بين النظرية والتطبيق"، ورقة بحث مقدمة لندوة دور المدن الجديدة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية (معهد التخطيط القومي، يونيه ١٩٨٨).

١٨ - د. فرحات طاشكندي ، سياسات وبرامج الإسكان في المملكة العربية السعودية، ورقة بحثية مقدمه إلي المؤتمر الدولي للإسكان (القاهرة : ١٩٩٢)٠
١٩ - ماجد خلوصي ، " دراسة في حل مشكلة الإسكان"، بحث مقدم لمؤتمر الإسكان الأول (نقابة المهندسين، ١٩٨٨)٠
٢٠ - د. مجيد مسعود ، الحل التعاوني للإسكان في الوطن العربي، ورقة بحثية مقدمة لندوة الخبراء العرب حول التخطيط للإسكان والمستوطنات البشرية في البلدان العربية (الكويت : ١٩٨٠)
٢١ - محمد جمال الدين محمد أحمد، " أهمية المجتمعات والمدن الجديدة لمواجهة النمو الحضري"، ورقة بحث مقدمة لندوة التوسع الحضري (معهد التخطيط القومي، ١٩٨٨)٠
٢٢ - م. محمد الخطيب، " ملاحظات حول القرار السياسي - محدودو الدخل في الفترة ١٩٢٠ - ١٩٨٨"، ورقة بحث مقدمة لمؤتمر الإسكان الاول (نقابة المهندسين ، ١٩٨٨)٠
٢٣ - محمد عبد الباقي إبراهيم، " المشاركة الشعبية في إسكان ذوي الدخل المحدود"، ورقة بحث مقدمة إلي مؤتمر الإسكان الأول (نقابة المهندسين، ١٩٨٨)٠
٢٤ - محمد نبيه المنشاوي ، " التمويل ومشكلة الإسكان"، ورقة بحث مقدمة إلي مؤتمر الإسكان الأول (نقابة المهندسين، ١٩٨٨)٠

٢٥ - د. محمد نور فرحات ، "العنف السياسي والجماعات الهامشية"، ورقة بحث مقدمة إلي ندوة العنف السياسي في الوطن العربي (منتدى الفكر العربي، ١٩٨٧).

٢٦ - محمود عودة ، السيد الحسيني، الأبعاد الاجتماعية لمشكلة الإسكان في مصر"، ورقة مقدمة للجنة دراسة مشكلة الإسكان في مصر (جامعة عين شمس ، ١٩٨٤).

٢٧ - مروان محسن ، السكان والإسكان في الوطن العربي. ورقة بحثية مقدمة للمؤتمر الإقليمي للسكان في الوطن العربي (الأردن ١٩٨٤).

٢٨ - د. مصطفى الحمامي، "تقويم السياسة الصحية في مصر"، ورقة بحث مقدمة إلي ندوة منهجية تقويم السياسات الاجتماعية في مصر (المركز القومي للبحوث الاجتماعية والجنائية، ١٩٨٨).

٢٩ - نجوى إبراهيم محمود، " البعد التوزيعي في السياسات العامة للإسكان في مصر، " ورقة بحث مقدمة للمؤتمر الدولي الثالث عشر للإحصاء والحسابات العلمية والبحوث الاجتماعية والسكانية ١٩٨٨.

٣٠ - نجوى إبراهيم محمود، " تقويم تجربة الإدارة الذاتية في العاشر من رمضان" (المركز القومي للبحو ث الاجتماعية والجنائية، ١٩٩٢) تحت الطبع.

٣١ – نجوى إبراهيم محمود، " إدراك النخبة الحاكمة في مصر لقضية إسكان ذوي الدخل المنخفض"، ورقة بحثية مقدمة للمؤتمر الدولي للإسكان (القاهرة : مركز بحوث الإسكان والبناء والتخطيط العمراني، فبراير ١٩٢٢).

٣٢– وصفي مباشر، " قضايا الإسكان التعاوني في مصر: تجربة الإسكان التعاوني في مصر"، ورقة بحث مقدمة إلي المؤتمر الدولي الثالث عشر للإحصاء والحسابات العلمية والبحوث الاجتماعية والسكانية، ١٩٨٨.

ح – مقابلات :

١ – أسامة التاجي أمين أول لجنة الخدمات بمجلس الشورى في ١٩٨٩/٢/١٩ .

٢– حسن الجمل عضو مجلس الشعب عن التحالف الإسلامي في الفترة ١٩٨٧/١٩٨٤ في ١٩٨٨/١٢/١٩.

٣ – م. حسن دره أمين عام لجنة الإسكان في حزب العمل في ١٩٨٨/١٢/٢١.

٤– حسين ربيع أمين اللجنة الوزارية للإنتاج والخدمات الإنتاجية في ١٩٩١/١/٩.

٥ – صلاح سراج أمين لجنة الإسكان بمجلس الشعب في ١٩٩١/١/٢١.

٦ – م. عثمان أحمد عثمان – الوزير السابق للإسكان في ١٩٩٠/٩/٣٠.

٧ – مجدي سراج الدين أمين عام لجنة الإسكان في حزب الوفد في ١٩٨٨/١٢/١٠.

٨ – اللواء محمد طنطاوي نائب رئيس الاتحاد التعاوني الإسكاني المركزي في ١٩٨٩/١٠/١٦.

٩ – د. مصطفى الحفناوي – الوزير السابق للإسكان في ١٩٩٠/٩/٢٤.

١٠ – د. ميلاد حنا – الرئيس السابق للجنة الإسكان بمجلس الشعب في ١٩٩١/١/١٩.

ثانيا : باللغة الاجنبية

A. Books :

1- Abdel Khalek, Gouda and Tignor, Robert, "The Political Economy of Income Distribution in Egypt", (N.Y. : Holmes & Meier Publishers Inc., 1982).

2- Abrams, Charles, Man's Struggle for Shelter in an Urbanizing World (Cambridge, Massachusetts & London: M,I,T, Press, 1966).

3- Almond, G., Powell, G.B., Comparative Politics: A Developmental Approach (Boston: Little Brown & Comp., 1966).

4- Anderson, James E., Cases in Public Policy Making, Second Edition (New York: Holt, Rinehart & Winston, 1982).

5- Angelopoulos, Angelos: The Third World and The Rich Countries (New York: Praeger Publishers, 1972).

6- Binder, L. (ed.), Crisis & Sequences in Political Development (Princeton: Princeton Univeristy Press, 1971).

7- Bullock, Charles S., and Anderson, James E., and Brady , David W., Public Policy in the Eighties (California : Brooks, Cole Publishing Co.1983).

8- Camions, Horaico, and Goethert, Reinhard, Urbanization Primer for Design of Sites & Services Project (Cambridge: M.I.T. Press, 1975).

9- Chattergee, Lata, Nijkamp, Peter, "Urban and Regional Policy" (London: Alder shot, Hants, Gower, 1983).

10- Dye, Thomas R., Understanding Public Policy (New Jersey: Prentice - Hall Inc., 1978).

11- El Sokkari, Myrette A., Basic Needs Inflation and the Poor of Egypt 1970 -1980 (Cairo: The Cairo Paper in Social Science, 1984).

12- Easton, D., A Frame Work for Political Analysis (New Jersey: Prentice- Hall, 1965).

13- Fathy, Hassan " Architecture for the Poor (Chicago: The University of Chicago Press, 1973).

14- Grimes, Orville F., Housing for low-Income Urban Families (Baltimore : The Johns Hopkins University Press, 1976).

15- Gurr, Ted Rober, Why Men Rebel (Princeton: Princeton University Press, 1970).

16- Hardoy, Jorge E., Satterthwaite, David, Shelter: Need & Response (New York: John Wiley & Sons Ltd., 1981).

17- Headey, Bruce, Housing Policy in the Developed Economy (London : Ceroom Helns, 1978) .

18- Harberger, Arnold C., The Economist & The Real World (California: International Center for Economic Growth, 1989).

19- Hofferbert, Richard, The Study of public Policy (Indianapolis: Bobbs Merrill, 1974).

20- Huntington, Samuel P., Nelson, Joan M., No Easy Choice: Political Participation in Developing Countries (Cambridge: Harvard University Press 1976).

21- Jenkins, W.I., Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective (New York: St Martin's Press, 1987).

22- Keare, Douglas H., Parris, Scott, Evaluation of Shelter Programs for the Urban Poor (Washington D.C.: World Bank, 1982).

23-Lawson, Kay, The Comparative Study of Political Parties (New York: St. Martin's Press Inc., 1976).

24- Linn, Johannes F., Cities in the Developing World (New York : Oxford University Press, 1983).

25- Malloy, James M., Authoritarionism & Corporatism in latin America (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1977).

26- Mayo, Stephen K., Malpezzi, Stephen, Gross, David J., Shelter Strategies for the Urban Poor in Developing Countries, (Washington D.C.: International Bank for Reconstruction & Development, 1986).

27- Moavenzadeh, Fred, and Hagopian, Frances, Construction & Building Materials Industries in Developing Countries (Cambridge: M.I.T. Publication, 1983).

28- Mohie El Din, Amr, Income Distribution and Basic Needs in Urban Eqypt (Cairo: The Cairo Papers in Social Science, 1982).

29- Murison, Hamish 5., Lea, John P., "Housing in Third World Countries (New York: St. Martin's Press, 1979).

30- Nelson, Joan M., Access to Power (Princeton: Princeton University press, 1979).

31- Payne, Geoffray K., Urban Housing in the Third World (London : Leonard hill, 1977).

32- Payne, Geoffray K., "Low-Income Housing in the Developing World (New York: John Wiley, 1984).

33- P., Christopher (ed.), "Public Policy in Theory & Practice (London: Open University Press, 1979).

34- Rugh, Andrea B., Coping with Poverty in a Cairo Community (Cairo: The Cairo Papers in Social Science, 1979).

35- Sharkansky, Ira, The Policy Predicament (San Francisco: W.H. Free man and Company, 1978.

36- Smith, Brian, Policy - Making in British Government : An Analysis of Power and Rationality (New Jersey : Rowman & Little field, 1976).

37- Smith, D. Drakakis, and William, David, "Urbanization, Housing & the Development Process (London: Groom Helm 1981).

38- Smith, T.A., Th Comparative Policy Process (California: Santa Barbara, 1975).

39- Smith, Wallace F., Housing the Social Economic Elements (California : University of California Press, 1971).

40 - Stewart, Frances, "Basic Needs in Developing Countries (Baltimore : The Johns Hopkins University Press, 1985).

41- Stokes, Bruce, "Global Housing Prospects: The Resource Constraints (Washington, D.C.: World Watch Institute, 1981).

42- Tachau, Frank, (ed.), Political Elites & Political Development in the Middle East (New York: Schentman Publishing Co., 1975).

43- Turner, J.F.C., Housing by People (London: Marion Boyars, 1976).

44- Waterbury, John, "Egypt, Burden of Past, Options for the Future" (Bloomington: Indiana University Press, 1978).

45- Ward, P. (ed.), Self Help Housing: A Critique (Oxford: Alexandrine Press, 1982).

B. Articles:

1- Al Menoufi, Kamal, and Assiri, A., Kuwaits political Elite: The Cabinet, the Middle East Journal, vol. 42, No. 1, 1988.

2- Blanchard, William, Evaluating Social Equity: What Does Fairness Mean, and Can We Measure it"? Public Studies Journal, vol. 15 No. 1 Sept. 1986.

3- Burgess, R., Petty Commodity Housing or Dweller Control, World Development 6,9/10/1978.

4- Boulter, Dauglas, Setting Speed Limits and comparing public policy making, comparative politics October, 1980.

5- Chiri, Tayssir, Housing in Egypt : A Preliminary Over-view, Open House. International Vol. 10 No. 3, 1985 .

6- Donald, Reid, The Rise of Professional Organization in Modern Egypt, Comparative Studies in Society and History Volume 16, 1971.

7- Dye, T.R., Determinants of public policy, policy studies Jornal, Vol. 6, No. 1 Autumm, 1977.

8 - Froman, Lewis A., "Public Policies" International Incyclopydia of Social science, vol. 13, P.P 204 - 208.

9- Housing the Poor in Developing Countries (Symposium) Ekistics, June 1974.

10- Howaidy, Ghada, Appropriate Technology in Housing, Business Monthly Vol. 6 No. 9 Oct. 1990.

11- Jimenez, Emmanuel, Urban Squatting and Community Organization in Developing Countries, Journal of Public Economics 27, 1985.

12- Nesslein, Thomas S., Alternative Decision Making Models for Housing : The Question of Efficiency, Kyklos Vol. 36, 1983.

13- OszLak, Oscar, Public Policies & Policial Regimes in Latin America International Social Science Journal 108/1986.

14- Peters, Guy Doughtie, John and Mccullock, Kathleen, "Types of Democratic Systems & Types of Public Policy", Comparative Policitcs April 1977.

15- Riad, Kamal, "Houses Problem & it's Causes in Egypt", The Architectural Magazine, 3rd Issue 1983.

16- Soliman, Ahmed, Housing the Urban Poor in Egypt", International Journal of Urban and Regional Research, Volume 12 No.1, 1988.

17- Struyk, Raymond J., Up-grading Existing Dwellings: an Element in the Housing Strategies of Developing Countries, the Journal of Developing Areas 17 Oct. 1982 .

C. Unpublished Materials:

1- Abt Associates Inc. with Dames and Moore, Informal Housing in Egypt (Cairo: Central Agency for Public Molilization & Statistics, 1982).

2- Hopkins, Michael, Basic Needs Approach to Development Planning, A View "World Employment Programme Research Working Papers (Geneva : I. L. O, 1977) .

3- ILACO & Hassan Ismail & Partners and CEAT, New Ameriyah: First Stage Plan, Main Report, 1978.

4- Laquian, Aprodicio, Metropolis 90", 3rd International Congress of the World Association of the Major Metropolises on" Housing & Population (Melbourne : 15 - 19/10/1990).

5- MOHR/U.S. Aid : Joint Housing Project, "Helwan Housing Community up Grading for Low Income Egyptians, 1984.

6- MOHR/U.S. Aid: Immediate Action Proposals for Housinq in Egypt, June, 1976.

7- MOHR / U.S. Aid: Project Paper, Egypt Housing & Community Up-grading, 1978.

8- Mona Omran El Shafei, Patron & Client: Egypt's Pursuit of an Independent Foreign Policy in the Context of it's Special Relationship with U.S.A. from 1982-1988, Unpublished Thesis for a Master of Arts Degree in Political Science (A.U.C.: 1990)

9- Nagwa Ibrahim Mahmoud, 'Interest Groups and Political Change in Egypt: A Case Study in Housing", a Paper Submitted to the 25th Annual Meeting of MESA (Washington D.C.: November 1991).

10- National Center for Social & Crimonological Research, Ministry of Housing & Reconstruction, U. S. A Agency for International Development, Medical Survey, Cairo 1979.

11- Sethuraman, S.V., Urbanization, Informal Sector and Employment "Basic Needs & the Informal Sector: The Case of Low -Income Housing in Developing Countries (Geneva : Int. Labour Office, 1985).

12- Soliman, Ahmed, Approaches to Urban Low - Income Housing in the Developing World, 3rd Int. Congress on Housing & Population (.Melbourne: 15-19/10/1990) .

13- Tikriti, Mwafaq, Elites Administration and Public Policy : A Comparative Study of Republican Regimes in Iraq 1958 - 1976, Ph. D. Presented to University of Texas, 1976.

14- United Nation Center for Human Settlements, Global Report on Human Settlements 1986 (NewYork: Oxford University Press, 1987).

15- United Nation Center for Human Settlements (Habitat), Strategies for Low Income Shelter and Services Development (Nairobi: 1989).

16- United Nation: Department of International Economic & Social Affairs, World Population Trends & Policies, Monitoring Report 1987 (New York: United Nation Publication, Feb. 1988).

17 - United Nation: Department of Int. Economic and Social Affairs, United Nations Manual on Self-Help Housing (New York: United Nation Publication, 1974).

18- United Nation Development Programme, Human Development Report 1990 (New York & Oxford: Oxford University Press, 1990).

19- U.S. Aid Status Report of United States Economic Assistance to Egypt 1975 - 1983.

20- U.S. Aid Status Report of U.S. Economic Assistance to Egypt, April 1987.

21- U.S. Aid Status Report of U.S. Economic Assistance to Egypt, Sept. 1988.

22- University of Petroleum & Minerals, Housing Problems, Housing Problems in Developing Countries, Proceedings of IAHS Int. Conference (Dhahran 1978).

23- Wheaton, William C., Housing Policies and Urban Markets in Developing Countries: the Eqyptian Experience (Chicago, Illinois: M.I.T., 1978).

24- Wheaton, William C., Public Policy & the Shortage of Housinq in Egypt (C.U.: M.I.T, 1979).

25- The World Bank Annual Report (Washington D.C.: World Bank Publications, 1981).

26- The World Bank Annual Report (Washington D.C.: World Bank Publications, 1984).

27- World Bank, Urban Department, Poverty & Basic Needs Series: Shelter (Washington D.C.: World Bank Publications, 1980).

الفهـرس

الموضـوع	الصفحة
الإهـــداء	٥
تقـــديم	٧
مقـــدمة .	١٣
الفصل الأول : الإطار السياسي لقضية الإسكان	٢١
المبحث الأول : قضية الإسكان كإحدى الحاجات الأساسية في دول العالم الثالث .	٢٤
هوامش المبحث الأول	٥١
المبحث الثاني : معوقات مشكلة الإسكان في	٥٩
هوامش المبحث الثاني	٨١
الفصل الثاني : إدراك النخبة السياسية لقضية الإسكان .	٨٧
المبحث الأول : قضية الإسكان في إدراك النخبة الحاكمة .	٩١
هوامش المبحث الأول	١١١
المبحث الثاني : قضية الإسكان في برامج الأحزاب والقوى السياسية .	١١٥
هوامش المبحث الثاني	١٤٨

الموضـــــوع		الصفحة
الفصل الثالث	عملية صنع سياسة الإسكان .	١٥٧
	المبحث الأول : دور السلطة التنفيذية .	١٦٠
	هوامش المبحث الأول .	١٩٨
	المبحث الثانى : دور السلطة التشريعية .	٢٠٥
	هوامش المبحث الثانى	٢٣١
	المبحث الثالث : دور القوى الرسمية .	٢٣٧
	هوامش المبحث الثالث .	٢٧٥
الفصل الرابع	: السياسة الإسكانية كقضية سياسية .	٢٨٥
	المبحث الأول : إسكان محدودى الدخـل .	٢٨٩
	هوامش المبحث الأول .	٣١١
	المبحث الثانى : دور القطاع الخاص والتعاونى فى الإسكان .	٣١٩
	هوامش المبحث الثانى .	٣٤١
	المبحث الثالث : سياسة المدن الجديدة .	٣٤٦
	هوامش المبحث الثالث .	٣٧٠
الفصل الخامس	: تقويم الآثـار السياسية لسياسة الإسكان .	٣٧٥
	المبحث الأول : تقويم سياسة الإسكان .	٣٧٨
	هوامش المبحث الأول .	٣٩٨

الموضـــــوع	الصفحة

■ دار سعاد الصباح

للنشر والتوزيع

هي مؤسسة ثقافية عربية مسجلة بدولة الكويت وجمهورية مصر العربية وتهدف إلى نشر ما هو جدير بالنشر من روائع التراث العربي والثقافة العربية المعاصرة والتجارب الابداعية للشباب العربي من المحيط إلى الخليج وكذا ترجمة ونشر روائع الثقافات الأخرى حتى تكون في متناول أبناء الأمة فهذه الدار هي حلقة وصل بين التراث والمعاصرة وبين كبار المبدعين وشبابهم وهي نافذة للعرب على العالم ونافذة للعالم على الأمة العربية وتلتزم الدار فيما تنشره بمعايير تضعها هيئة مستقلة من كبار المفكرين العرب في مجالات الإبداع المختلفة .

■ مركز ابن خلدون
للدراسات الإنمائية

هو مؤسسة بحثية مستقلة مسجلة في جمهورية مصر العربية ويقوم المركز بالدراسات والبحوث التطبيقية في مجالات الثقافة والاجتماع والسياسة والاقتصاد والتربية وينشر نتائجها على أوسع نطاق ممكن في الوطن العربي والخارج بشكل مستقل أو بالمشاركة مع مؤسسات ثقافية عربية وعالمية لها نفس الأهداف التنويرية والتنموية .


مطابع
ت ٩٣٢٢٧٠٦

سياسة الإسكان

هذا الكتاب إسهامة علمية فى مجال بحثى جديد فى علم السياسة وهو دراسة السياسات العامة كأداة لتقويم أداء النظام السياسى وفاعليته بالإضافة إلى دراسة أثر التغيير فى النظم السياسية على السياسات العامة المتبعة .

وقد تناول البحث الإسكان كدراسة حالة نظراً للأهمية التى يمثلها كأحد الحاجات الأساسية للمواطنين وذلك من منظور سياسى للتعرف على كافة القوى الرسمية وغير الرسمية التى تؤثر فى صياغة القرار السياسى فى مجال الإسكان دون إغفال للبعدين الاقتصادى والاجتماعى .

وينتهى البحث إلى تقويم السياسات العامة للإسكان فى خلال الفترة محل البحث والمقارنة بينها وبين السياسات المتبعة فى مجالات وثيقة الصلة بها وهى الصحة والعمالة .

ونسأل الله التوفيق ،،،

المؤلف

